

GULYÁS GYULA

A politikai korrupció és a hatalom erkölcsi kiüresedése

A politikai korrupció kérdése – a XX. század utolsó harmadában napvilágra került korrupciós botrányok sokasága miatt is – ismét előtérbe került a nyugati politológiai irodalomban. A tömördek publikáció ellenére azonban ma sem beszélhetünk a politikai korrupció olyan koherens elméletéről, amelyben a különböző szemléletű és különböző diszciplínákat művelő kutatók egyetértésének, és amely egyesítené magában a jelenség genetikai, funkcionális és leíró-értelmező aspektusait. A témakörben a jelenség okának, mibenlétének és társadalmi hatásának tekintetében egyaránt az elméleti pluralizmus uralkodik, ami számos okra vezethető vissza. Ezek közül csak néhányat említetek meg:

A politikai korrupciót különböző társadalomtudományi perspektívákból – etika, jog, politológia, szociológia, közgazdaságtan, kulturális antropológia – közelítik meg ugyanannak a jelenségnek különböző aspektusait, az elért eredményeket azonban nehéz egyik tudományos nyelvről a másikra lefordítani.

A korrupció „egységes” fogalmának és globális elméletének kidolgozását nehezíti az a tény, hogy az egyes kultúrákon belül – pl. a premodern (illetve harmadik világ) és modern ipari társadalmakon belül – eltérően vetődik fel a korrupció „okának”, társadalmi következményeinek, illetve a jelenség megítélésének és értékelésének a kérdése. Ami a harmadik világ bizonyos országaiban dicséretes dolognak számít (pl. a nepotizmus), azt az európai kultúrában megbélyegzik.

A jelenség értelmezésében és klasszifikációjában problémát okoz, hogy a politikai korrupció a politikai élet valamennyi színterén (bírság, parlament, kormány, bürokrácia), valamennyi szereplőjével (képviselő, bíró, bürokrata stb.) és ezek valamennyi tevékenységével kapcsolatban megjelenhet. A nehézséget itt az okozza, hogy ezek a „színterek”, pozíciók és tevékenységek bizonyos értelemben összemérhetetlenek egymással, mert eltérő szabályoknak, szerepeknek és funkcióknak engedelmeskednek.

Nehézséget jelent az is, hogy a korrupció fogalmán belül a leíró és az értékelő aspektus között a nyugati kultúrán belül is nehéz egyértelmű kapcsolatot találni. Intuitíve valamennyien érezzük vagy tudjuk, hogy mi számít korrupciós cselekedetnek, azonban bizonytalanok vagyunk a mérce tekintetében, abban, hogy milyen norma alapján ítélünk egy jelenséget korrupciónak vagy nem-korrupciónak.

A POLITIKAI KORRUPCIÓ DEFINÍCIÓS NEHÉZSÉGEI

A korrupció pejoratív kifejezés: valami rossz – Gombár Csaba¹ megfogalmazása szerint „közrossz” –, amit a különböző európai nyelvek értelmező szótárai is kifejezésre juttatnak. A latin „corrumpo”, akárcsak az angol és francia „corruption” valaminek az elrontását, megrontását, elferdítését, meghamisítását, elcsúfítását, lealjasodását, rothadását, bomlását, lezüllését, illetve valakinek a megvesztegetését és erkölcsi megrontását jelenti. Ahhoz, hogy meg tudjuk indokolni, hogy a politikai korrupciónak nevezett jelenség miért rossz, szükségünk van a „jó” valamilyen fogalmára, amely vonatkoztatási kerete a rossznak, a devianciának, a „romlásnak”. És itt ütközünk bele a korrupció definíciós nehézségeibe, a „mihez képest rossz” kérdésébe. A politikai korrupció témérdek definícióját a „jó” különböző kritériumai alapján csoportosíthatjuk. A „jó” vonatkoztatási keretét betöltheti (1) a jogszerűség, (2) a közérdek, (3) a közvélemény (4) és az „erkölcsileg helyes hatalomgyakorlás”. Azonban mielőtt e definíciókat sorra vennénk, érdemes egy pillantást vetnünk a „klasszikus gondolkodók” definíciós „kísérleteire”.

A KLASSZIKUS KÉRDÉSFELTEVÉS: HATALOM, ERKÖLCS, KORRUPCIÓ

Lord Action nevezetes mondása szerint a hatalom korrumpál, az abszolút hatalom pedig abszolút módon korrumpál. A hatalom és a korrupció eszerint egymás korrelatívumai, aminek „empirikus bizonyítéka” a politikai korrupció univerzalitása, társadalmi és politikai rendszerektől való függetlensége: a kor-

rupció egyetemes, mert tértől és időtől függetlenül minden politikai berendezkedésben felmutatható, a klasszikus antik világban csakúgy, mint napjaink iparilag fejlett demokráciáiban vagy a harmadik világ társadalmában. Lord Action korrupciófogalma tartalmilag arra az erkölcsi „romlásra” összpontosít, aminek oka a hatalom pusztá létében keresendő. A hatalom az erkölcsök deprivációjával járhat, aminek következtében a hatalmat viselő vagy képviselő már nem arról gondolkodik, hogy politikai cselekvése erkölcsi értelemben helyes-e, hanem arról, hogy az ő szempontjából az célravezető, hasznos és hatékony-e.

A hatalommal szembeni gyanakvásnak a gyökerei a kereszténységig és a klasszikus antikvitásig nyúlnak vissza. Szent Ágostonnál² a hatalom és erkölcs az égi és a földi város, illetve az égi és földi királyság ellentétéként jelenik meg. Ebben a tág értelemben a földi város és benne a hatalom valamennyi öncélú és önelvű formája erkölcsi értelemben romlott és korrump. Így a politika is, ha nem erkölcsi célokat követ, szükségképpen erkölcsi romláshoz (az erkölcsök „dekonstrukciójához”) és ezzel párhuzamosan a hatalom öncélúságához és önelvűségéhez vezet, ami mind a keresztény világ, mind a klasszikus antikvitás számára elfogadhatatlan volt.³ Az erkölcsileg kontrollálatlan hatalom, a hatalom modern „instrumentális fogalma”, a másik ember fölötti diszpozícióra, befolyásra és uralomra redukált hatalom ugyanolyan elfogadhatatlan abszurditásnak tűnt a premodern világ gondolkodói számára, mint az öncélú többletértékre orientált pénz és piacgazdaság. A premodern világ a hatalom lényegét egy erkölcsi értelemben vett „jó” létrehozásának képességében látta, nem pedig a másik ember fölötti uralomban, nem abban a képességben, melynek bázisán A ráveheti vagy arra kényszerítheti B-t, hogy tegye meg azt, amit egyébként „jószántából” nem tenne.⁴ Platón⁵ szerint a hatalom csak a jó, az erkölcsileg helyes cél megvalósításában létezik, maga a hatalom nem más, mint erkölcsi cél. A hatalom jóval való azonosításának alapja Platónnál az az előfeltevés, hogy a hatalom legfontosabb eleme a tudás. Az „Államférfi” c. művében a politikai hatalomgyakorlást az orvos tevékenységéhez hasonlítja, mert mindkettőben közös az, hogy tudás és szakértelem útján, és javunkra gyakorolják. Ahogyan az orvos célja az egészségnek mint jónak a helyreállítása, ehhez hasonlóan az emberi közösség is „természetes módon” egy erkölcsi értelemben vett jó megvalósítására törekszik: olyan igazságos alkotmány megteremtésére, mely lehetővé teszi az erkölcsileg szép és derék állampolgári életet. Az alkotmány (a „városállam rendje”), amely a hatalmi jogok elosztását és a hatalomgyakorlást szabályozza, akkor jó, ha biztosítja és előmozdítja a derék állampolgárok kiművelését, illetve amelyen belül a hatalomgyakorlás a „közérdeket” szolgálja.⁶ Az ezzel ellentétes alkotmányok és az ezzel ellentétben álló hatalomgyakorlás rossz. Arisztotelész ebben az

értelemben beszél „korrupt” és torz alkotmányokról és politikai berendezkedésekről. A rossz alkotmányok, mint amilyen a demokrácia, az oligarchia és a türannisz, azért „korruptak”, mert nem a közjónak a megvalósulását és előmozdítását célozzák, hanem az uralkodók vagy uralkodói csoportok (a hatalommal rendelkezők) érdekeit szolgálják, és mert erkölcsileg megrontják az állampolgárokat. „A türannisz olyan monarchia, mely csak az egyeduralgató érdekeiért van, míg az oligarchia a vagyonosok, a demokrácia pedig a vagyontalanok érdekéért: a közösség érdekéhez egyikük sem igazodik.”⁷ Ezek az alkotmányok a hatalom erkölcsi neutralizálásán és instrumentalizálásán alapulnak, az állampolgári erények helyett a pénz- és hataloméhségre sarkallnak, ezért rosszak, elfogadhatatlanok és elvetendőek. A görögök úgy vélték, hogy a jó alkotmány és a derék állampolgár a közösség erkölcsének a függvénye, mintegy következménye annak, amit mint „okot” egyfajta mindenki által vallott és magáévá tett erkölcsi „köznyelvként” kezeltek.

A görögök szerint a korrupció az erkölcsileg kiüresedett hatalommal azonos, amely a fentiekén túl politikailag is káros, mert aláássa a törvényeket, a politikai rendet és a politikai intézményeket. A klasszikusok a „politikai test” általános betegségének tartották a korrupciót, és ez a szemlélet egészen a modern időkig uralkodó volt és bizonyos értelemben kiindulópontként szolgált a politikafilozófia olyan klasszikusai számára, mint Machiavelli, Montesquieu vagy Rousseau.

(Machiavelli⁸ is, akárcsak Arisztotelész, abból indul ki, hogy csak bizonyos államformák képesek a közjó előmozdítására: a köztársaság igen, a királyság nem. A rossz államformák azért korruptak, mert a hatalomgyakorlásban megsértik az egyenlőség elvét, és mert megrontják a közerkölcsöket. Másutt azonban azt mondja, hogy az emberek többsége erkölcsileg eleve gyenge, mert a jó állampolgár erényeit elnyomja bennük a racionális önértékkövetés, a haszonelvű kalkuláció logikája, aminek az a következménye, hogy a korrupció állandóan és mindenütt fenyegeti a politikai rendszereket. Amikor az erények végső romlásukhoz érkeznek, meg kell jelenjen a hős vezér, aki csak úgy mentheti meg a politikai rendet, ha kényszeríti őket az erkölcsös életvitelre. Szerinte az emberek erkölcsi esendőségük folytán nyomorúságos lények, akiket csak megfelelő irányítás és vezetés mellett lehet olyan hazafias állampolgárokká nevelni, akik képesek az önfeláldozásra és a közösségükért való áldozathozatalra. A görögök úgy vélték, hogy a jó alkotmány és a derék állampolgár a közösség erkölcsének a függvénye, mintegy következménye annak, melyet mint „okot” egyfajta, mindenki által vallott és értett erkölcsi köznyelvként kezeltek. Mindezt Machiavelli is vallja, azonban amiből ő empirikusan kiindul az nem az erkölcsi köznyelv, hanem annak hiánya, az önzés egyetemessége. Ha az ember rossz – akár természetből fogva, akár a

társadalom rontotta meg –, akkor kényszeríteni kell a jóra: az erényre és a köz szolgálatára. Machiavelli azonban világosan látja ennek a folyamatnak a paradoxonát, azt, hogy a jó (igazságos) társadalmat és az erényes állampolgárt, mint politikai célokat csak amorális eszközökkel lehet kierőszakolni. A moralitás nem alapozhatja meg önmagát: a jót nem lehet létrehozni morális, csak immorális eszközökkel.⁹ Machiavelli felfedezi, hogy az elfajult – a közjót negligáló – alkotmányok és az ennek „okát” képező erkölcsi romlás ellen – a korrupció ellen – nem lehet az erények gyenge fegyverével harcolni: a hatalmat öncélúvá és önelvűvé kell tenni ahhoz, hogy az sikeres lehessen ebben a küzdelemben. A hatalomgyakorlás öncélúvá tétele – még ha az egy erkölcsi értelemben vett jó cél érdekében történik is – azonban azonos a hatalom erkölcsi kiüresedésével, mert – mint Dewey mondja – a célok és az eszközök kölcsönösen meghatározzák egymást, nem választhatóak el mechanikusan egymástól: azaz az erkölcsileg kétes hatalmi technikák befolyásolják magát a megvalósítható célt is.

Machiavellihez és a klasszikus antik szerzőkhöz hasonlóan Montesquieu is olyan „diszfunkcionális” folyamatként írja le a korrupciót, melynek következményeként a jó politikai rend bűnössé degradálódik, amit a monarchia despotizmussá fajulása kapcsán mutat be. A rómaiak nagyságáról és bukásáról c. művében azt állítja, hogy a rómaiaknak erényeik adták kezükbe a Mediterránium országai fölötti hatalmat, amely azonban az öncélú hatalomvágy, a római imperializmus következtében megromlott és saját ellentétébe fordult. „Büntetlenséget biztosítottak a törvényszegőknek: eltörölték az erkölcsök romlását akadályozó, a rend fenntartását biztosítani képes törvényeket, és amiként a jó törvényhozók célja az, hogy jobbá tegyék polgártársaikat, ők azon igyekeztek, hogy rosszabbá tegyék őket; ezért bevezették a nép megvesztegetésének a szokását: amikor csalással vádolták őket, megvesztegették a bírakat is: erőszakos cselekményekkel zavarták meg a választásokat, ha bíróság elé kerültek, megfélemlítették a bírakat.”¹⁰ A köztársaság „nyilvános etikája” semmivé foszlott, a korrupció, amely különösen a provinciák adminisztrációjában volt szembevetendő, olyan általánossá vált, hogy a korrupt gyakorlatok váltak az elfogadott magatartási formákká, nem pedig az ősök szigorú erkölcsi, amelyre fölényes cinizmussal tekintettek.

A hatalom és erkölcs ellentétének klasszikus antik gondolatát Rousseau¹¹ vitte el a végletekig és fordította visszájára. Rousseau azt hirdette, hogy az eredendően jó természeti embert a társadalmi és politikai rendszer rontotta meg. Szerinte – szemben pl. Machiavellivel – nem az ember erkölcsi romlottsága veszélyezteti a jó politikai rendszert, hanem a politikai rendszer korrumpálja és rontja meg az embert. Szemben a klasszikus antikvitással, amely abból indult ki, hogy az emberek szü-

letésüknél fogva sem nem egyenlőek, sem nem szabadok, és erkölcsi értelemben nem jók vagy rosszak, hanem csak a polisz polgáraiként, a közügyekben való aktív részvétel útján lesznek egyenlő, szabad és jó állampolgárok, Rousseau ennek pontosan az ellenkezőjét feltételezi, azt, hogy az emberek természetből fogva egyenlőek, szabadok és jók; a civilizáció és a politika az, ami megrontotta őket.¹² Rousseau-t a fentiek mellett erősen foglalkoztatta saját korának általános korrumpálódása, és akár csak Machiavelli, ő is úgy vélte, hogy a „helyes” politikai vezetés a közvélemény befolyásolása révén sikeresen veheti fel a korrupció elleni küzdelmet. A közvélemény befolyásolása és manipulálása, ahogyan azt Spártában gyakorolták, vagy ahogyan Platón, Machiavelli és mások megmutatták, mintája lehet a korrupció elleni védekezésnek.

Rousseau-t mindenekelőtt az erkölcsök megromlása foglalkoztatta, amelyet a klasszikusokhoz hasonlóan a politikai korrupció következményének tekintett. A politikai korrupció, amely az erkölcsök megromlását eredményezi, Rousseau szerint is a hatalom öncélúvá és önelvűvé válásának egyenes következménye. Az instrumentális értelemben vett hatalom szoríttá azért hajlik a korrupcióra és a korrumpálódásra, mert megsérti a természetes egyenlőség elvét. Az egyenlőség természetes elve csak a „jó törvények” útján tartható fenn, és a jó törvények azok, amelyek megfékezhetik a politikailag megromlott tömeg hatalom- és befolyás-éhségét, azaz a korrupciót.

Carl Friedrich¹³ szerint ha Rousseau egyenlőség fogalmát a törvény előtti egyenlőségre redukáljuk, ahogyan tették azt az angol liberálisok, köztük A. Dicey¹⁴, akkor közel kerülünk a korrupció specifikus és modern értelméhez, nevezetesen a hatalommal való visszaéléshez. A hatalommal való visszaélés az egyenlőségelv megsértése elvontan tekintve a modern korrupció „lényege”. A liberálisok és konstitucionalisták szerint a hatalommal való visszaélés akkor előzhető meg, ha a törvény uralmának elvét a köztisztviselőkre is alkalmazzuk. (Rechtstaat), azaz ha az államot megfosztjuk privilégiumaitól és a természetes személyekkel tesszük egyenlővé.

A jogállamiság kontextusában a korrupció többé már nem a politikai rendszer globális degenerálódása, ahogyan azt a Rousseau-ig ívelő eszmetörténeti hagyomány tételezte, hanem a politikai patológia egy különös formája (nem általános, hanem különös betegség), a hatalommal való visszaélés, amit jogi terminusokban lehet meghatározni és megtiltani. A korrupció definíciójának jogi formája megköveteli azoknak az objektív jogi kritériumoknak (szabályoknak) a rögzítését, melyek a köztisztviselők magatartásának és e magatartás megítélésének vonatkoztatási keretei. Ennek alapján a köztisztviselő nem követ el korrupciót, ha jogkonform módon viselkedik. Ez a jogi megközelítés tehát „individualizálja” a korrupció klasszikus fogal-

mát és objektív kritériumokat ajánl annak meghatározására. Azonban túlzottan restriktívnek tekinthető, mert az egyenlőség-elv megsértését a törvény előtti egyenlőség megsértésére redukálja. Egy funkcionárius azonban cselekedhet jogkonform módon, formálisan betarthatja a magatartására vonatkozó jogi formulákat, magatartása – amint azt a későbbiekben megmutatom – mégis lehet korrupt.)

A jogon alapuló definíció

(1) A politikai korrupció jogon alapuló definíciója abból az előfeltevésekből indul ki, hogy egy köztisztviselő magatartása akkor korrupt, ha megsérti a politikai rendszernek azokat a formális szabályait, melyek a szóban forgó közhivatalnoki pozíció betöltője számára kötelező előírások. A jogi definíció legvilágosabb példáját talán Nye¹⁵ adja, amikor azt állítja, hogy egy politikai cselekvés abban az esetben minősíthető korruptnak, ha a közszereplő magánnyereség okán megsérti a közszerephez kapcsolódó formális-jogi kötelezettségeit. A jogi definíció mellett szól annak világossága és operacionalizálhatósága. Nehézséget jelent viszont az, hogy a szabályok nem minden esetben egyértelműek, egy köztisztviselői pozícióra több, egymással ellentmondásban álló szabály is vonatkozhat. Egy kormányhivatalnoknak pl. egyszerre kell eleget tennie a jogszerűség, a gazdasági hatékonyság és a politikai akarat gyakorlatba való átültetése gyakorta ellentmondásos követelményeinek. Emellett a definíció egyszerre túl szűk és túl tág: nem minden törvénytelen cselekvés szükségképpen korrupt, és nem minden korrupt cselekvés szükségképpen illegális. Az előbbire lehet példa a sikkasztás, a hűtlen kezelés és a csalás, az utóbbira az, amikor pl. a parlament olyan törvényt alkot, amely kielégíti ugyan az alkotmányossági kritériumokat, de a törvény nem a közjót, hanem szűkebb csoportérdekeket, esetleg magának a parlamentnek az érdekeit szolgálja. Egy további példa arra, hogy a politikai korrupció nem minden esetben törvénytörő magatartás, a parlamenti megkérdésezéseknek az a gyakorlata, amikor egy képviselő azért tesz fel kérdéseket a miniszternek vagy a kormányfőnek, hogy a megszerzett információkat olyan lobbicsoportok számára értékesítse, akik ebből profitálhatnak. Ez esetben a képviselő nem jogi, hanem – amint azt Dawn Oliver¹⁶ kimutatja – a parlament „önszabályozásával” kapcsolatos erkölcsi normát hág át, amely a képviselők számára megtiltja, hogy választópolgáraik képviselőletének rovására „idegen” érdekek képviselőletének szolgálatába szegődjenek. A politikai korrupció jogi definíciójával kapcsolatos további nehézség az, hogy a jog nem lehet a politikai cselekvések helyessége vagy helytelensége megítélésének abszolút vonatkoztatási kerete, mert a törvény maga is le-

het fölösleges, rossz vagy egyenesen embertelen, amely szemben áll az emberiség évezredes erkölcsi hagyományával, a „természetjoggal” vagy az erkölccsel. Azaz a jogszerű magatartás nem feltétlenül „jó”, a jogsértés pedig nem szükségképpen „rossz”: adott esetben a jogi mérce, a pozitív jog maga is megítélésre és megmérettetésre szorul. Ha pl. egy koncentrációs tábor beosztott köztisztviselőjeként megvesztegetem a tábor vezetőjét, hogy engedje szabadon egyik barátomat, akkor kétségkívül olyan jogsértést követek el, vagy olyan jogsértésre bírom rá főnökömet, ami egyszersmind korrupt cselekedet is: magatartásom azonban erkölcsi értelemben nagyon is tiszteletreméltónak tekinthető.

A közérdek alapú definíció

(2) A köz- vagy általános érdek fogalmára alapozott korrupciódefiníció¹⁷ esetében a nehézséget a köz vagy társadalmi érdeknek a meghatározása jelenti, ugyanis ahhoz, hogy egy cselekedetről eldöntsük, hogy az korrupt-e vagy sem, előbb tisztában kell lennünk a közérdek fogalmával, azzal a vonatkoztatási kerettel, amit megsértenek. Az, hogy adott esetben mi minősül közérdeknek, részben annak a függvénye, hogy azt ki vagy mi és milyen procedúrák által határozza meg. A többségi szavazás, a piac, a konszenzusra jutás egyaránt szolgálhat a közjó meghatározásának intézményeként.

A közjó konszenzuális meghatározásának azonban kicsi a gyakorlati megvalósíthatósága, a piac és a többségi szabály kontextusában definiált közérdek pedig egyrészt két egymással összemérhetetlen közérdekfogalomhoz vezet, másrészt egyik sem oldja meg a kisebbség-többség dilemmáját, azaz nem vezetnek olyan eredményre, amelyben a közjó fogalmának konstituálásában valamennyi szereplő egyenlő súllyal venne részt. Következésképp a közjó piaci és többségi szabály útján való meghatározásának mindig lesznek nyertesei és vesztesei, amit igazságtalannak tekintünk. A közérdek definiálásával kapcsolatos másik nehézség annak meghatározása, hogy annak terjedelme adott esetben milyen javakat illetve értékeket foglal magában. Beleértendők-e a közjó és közérdek fogalmába az olyan értékek, mint a szabadság, a személyiségi jogok és az igazságosság, vagy csak pusztán az anyagi értelemben vett hasznosságok? Ha a közjó meghatározása a parlamenti szavazásra és az ez alapján megvalósítandó kormányzati politikára van bízva, akkor egy adott kormány számára két lehetőség, illetve ezek valamilyen kombinációja áll rendelkezésre: a) az egyik az, hogy a kormány a közérdeket vagy közjót azonosítja az „általános jólét” közgazdasági fogalmával és ennek megfelelően pl. a GDP maximálását tűzi ki célként. Ez esetben pusztán a

végkifejletre, a következményekre lesz tekintettel: nem számol azzal, hogy morálisan, az igazságosság és egyenlőség szempontjából mi a helyes és elfogadható, sőt néha attól is eltekint, hogy jogilag mi megengedhető. Nevezzük ezt teleologikus közpolitikának. b) Egy alternatív kormányzati politika – hívjuk ezt deontikus közpolitikának – ezzel szemben a jogszerűséget, az igazságosságot, az egyenlőséget tekinthetné a legfőbb jónak, és csak másodlagos szerepet szánhatna a közjó meghatározásában az anyagi jólétnek. Ez esetben a helyest és jogszerűt fölébe helyezik a következménynek és a sikernek. Elméletileg korrekt és magától értetődő kijelentés az, hogy a közjó és közérdek terjedelmének a meghatározásánál mindkét kritériumra és értékre tekintettel kell lenni. Azonban a jogszerűség és hatékonyság alkalmasint nemcsak közpolitikai választás dolga, hanem olyan objektíve adott értékkonfliktus, amit politikailag nehéz feloldani. Az ezzel kapcsolatos nehézséget egy példával érzékeltethetjük. Egy bűncselekményt követő börtönbüntetés helyénvalónak tűnik, függetlenül ennek egyéb következményeitől, mert a jogszerű felelősségre vonás és büntetés a – deontikus értelemben vett – közjót, az állampolgárok biztonságát és a társadalmi igazságosságot szolgálja. A büntetés azonban társadalmi-jóléti veszteségeket is jelent: ennek alapján javasolja G. J. Becker a bűnüldözés megközelítésének alternatív, teleologikus módját. Okfejtésének lényege az, hogy a bűnözést a társadalmi jólét maximalítása, illetve a társadalmi veszteségek minimalizálása szempontjából kellene megközelíteni és politikailag kezelni. A törvénysértők börtönbe zárása ugyanis nemcsak a bűnözés forrásait apasztja, hanem a börtönök fenntartása kapcsán társadalmi költségekkel is jár, másfelől a delikvenszeknek a termelésből való kiesése ugyancsak jóléti veszteségként könyvelhető el. Becker azt javasolja, hogy a társadalmi költségekkel és veszteségekkel járó börtönbüntetéseket pénzbüntetésekkel kellene felcserélni, ami az elítéltek számára lehetővé tenné a termelésbe való visszatérést, ami növelné a GDP-t és az adók folytán a költségvetési bevételeket is. A példa világosan mutatja, hogy a közjó vagy közérdek fogalmának két, eszmeileg összetartozó eleme, az „általános jólét” és a „normatív helyesség” egymás rovására érvényesülnek: a jogi és erkölcsi normák érvényesítése jóléti veszteségekhez vezethet, a társadalmi jólét maximalítása a deontikus értékek felszámolásához. A közérdek meghatározása tehát kettős ellentmondást eredményezhet: a) lehet, hogy lesznek olyan szereplők, illetve csoportok, akik ki lesznek zárva a közérdek meghatározásának folyamatából, b) a közjó fogalmában eszmeileg összetartozó két érték, az általános jólét és a normatív helyesség konfliktusba kerülhetnek egymással, s előfordulhat, hogy csak egymás rovására érvényesülhetnek.

A közvélemény alapú definíció

(3) A definíciós probléma harmadik megközelítése azt állítja, hogy egy politikai cselekvés akkor korrupt, ha a közvélemény azt annak minősíti. A nehézséget ez esetben többek között annak az eldöntése jelenti, hogy a helyesnek és helytelennek, az elfogadhatónak és az elfogadhatatlannak a kérdése pusztán vélemény vagy inkább tudás dolga-e. Platón azt tartotta, hogy a helyes és helytelen meghatározását nem lehet a véleményekre – a doxára – alapozni, az csak a dialektikus diskurzus révén határozható meg, amely egyszersmind a nem-tudás felől a tudás irányába való mozgás is. Machiavelli úgy érvelt, hogy az emberek többsége erkölcsileg gyenge, mert a jó állampolgár erényeit elnyomja bennük a racionális önérdékkövetés, aminek következtében a korrupció állandóan és mindenütt fenyegeti a politikai rendszereket. Ennélfogva a helyesnek és a helytelennek, a korruptnak és a nem korruptnak a meghatározását szerinte nem lehet a népre bízni, mert az olyan lenne, mintha a kecskére bízánk a káposztát: a helyeset a fejedelemnek kell meghatároznia és rá kell kényszerítenie a népre. Ehhez hasonlóan a konzervatív Burke¹⁸ is úgy vélekedett, hogy a helyes meghatározására csak egy intellektuálisan és morálisan kiváló elit tarthat igényt, nem pedig a választópolgárok tömege, amely nem a közjót, hanem saját hasznát keresi, és ennélfogva eleve korrupt. Ezzel szemben pl. a pluralizmus alapján azzal lehetne érvelni, hogy a) emberi és politikai dolgokban minden egyéni vagy csoportvélemény (preferencia) egyaránt és egyformán kompetens, b) a helyes és helytelen, a korrupt és nem korrupt fogalmát ugyanúgy nem lehet tudományosan „megalapozni”, ahogyan a politikai döntéseket sem, c) az erkölcsök, értékrendek, hitek és vélemények sokfélesége folytán kicsi a valószínűsége a konszenzusra jutásnak, d) ebből adódóan a helyes és helytelen mércejéről csak szavazással lehet dönten. A pluralista érvelést igazolják a közvélemény-kutatások által feltárt tények, hogy ti. a nyilvánosság nem kompakt dolog, hanem „rétegzett”, számos kérdésben kétértelmű és megosztott. A politikai korrupció ez utóbbi megközelítését Heidenheimer¹⁹ képviseli a legpregnansabban. Ő a közvéleményt két alkotórészre, a közemberekre és az elitre bontja, és szerinte annak alapján lehet egy politikai cselekvés korruptságáról dönten, hogy a szóban forgó cselekedet hogyan ítéli meg az emberek többsége és az elit, illetve annak alapján, hogy a két „ítélet” és minősítés milyen viszonyban áll egymással. E séma szerint egy magatartás akkor ítéltető különösen korruptnak, ha mind a köztisztviselők, mind az emberek annak ítélik meg, és ha mindkettő elítéli. Ezt nevezi Heidenheimer fekete korrupciónak. A korrupciós spektrum másik szélsősége a fehér korrupció. Ez olyan cselekedet vagy magatartás, amelyet mind az elit, mind az emberek korruptnak

ítélnék, de amelyet nem tekintenek eléggé komolynak vagy veszélyesnek ahhoz, hogy fel kellene lépniük ellene. E két szélsőség között helyezkednek el azok a magatartásformák, amelyek megítélésében lényeges különbség tapasztalható az elit és az emberek között: ugyanazt a jelenséget az egyik korruptnak, a másik elfogadhatónak tekinti (szürke korrupció).

A két egyértelmű szélsőség, a fehér és a fekete korrupció nem jelent olyan veszélyt a társadalom számára, mint a korrupció szürke zónája, ahol az emberek vagy a politikai elit bizonytalan a dolog megítélésében. Ugyanis ha ez a bizonytalanság fennáll, ha az emberek és az elit másként ítélik meg ugyanazt a jelenséget, akkor nem lehet eldönteni, hogy kinek a kezében van a helyes mérce, melynek alapján a szóban forgó magatartást meg lehet ítélni. A korrupció közvélemény alapú definíciója így egy paradoxonhoz vezet. További bonyodalmat jelent eközben az a tény, hogy ugyanazt a jelenséget nemcsak egy bizonyos társadalmon (kultúrán) belül értékelheti másként az elit és a közvélemény, hanem az egyes kultúrák is eltérően vélekedhetnek arról, hogy egy szóban forgó cselekvés korruptnak vagy tisztának minősíthető-e. A nehézség ebben az esetben abban áll, hogy a két értékrend és mérce, a közvélemény két típusa között minek alapján állítható fel valamilyen preferencia-sorrend. Ha a közvéleményt implicit erkölcsi értékítéletek hordozójának és megjelenítőjének tekintjük, akkor a kérdés úgy vetődik fel, hogy vajon magasabb rendű-e a modernitás erkölcsa a premodern társadalmak erkölcsénél.

A politikai korrupció definíciós kísérleteinek elemzésében kettős ellentmondásba ütköztünk: a fogalom meghatározási kísérletei önmagukban és egymáshoz való viszonyukban is ellentmondásosaknak bizonyultak. A kérdés az, hogy egyszer s mindenkorra le kell-e mondanunk a jelenség normatív megértési kísérletének minden formájáról, átadván ezzel a terepet a „pozitív”, leíró-elemző, sok esetben „anekdotázó” megközelítéseknek? Ez utóbbi megközelítésnek is megvan a létjogosultsága, hiszen az esettanulmányok, interjúk vagy szociológiai felmérések értékes információkat és becsléseket szolgáltathatnak a politikai korrupció bizonyos aspektusairól: arról, hogy különböző típusú korrupciós gyakorlatok milyen gyakorisággal fordulnak elő a különböző közhivatalokban, mit tekintenek illegitim cselekedetnek a köztisztviselők és az állampolgárok, hogyan értékelik a korrupció társadalmi, politikai és jogi-erkölcsi következményeit, miben látják a korrupciós gyakorlatok okait stb. Mindazonáltal az ily módon birtokunkba jutott információkból nem fogjuk megtudni, hogy mit kell a politikai korrupció fogalmán értenünk. A jelenség pozitív, leíró-elemző megközelítései maguk sem mentesek a normativitástól, mert kimondva-kimondatlanul a fenti három definíció egyikét vagy azok kombinációit használ-

ják olyan vonatkoztatási keretként, melynek alapján a kérdéseket egyáltalán fel lehet tenni. Ha fenntartjuk a normatív megközelítés létjogosultságát, és pl. egy negyedik definíciós kíséreltet állunk elő, ezt kétféleképpen tehetjük meg: vagy úgy, hogy a fenti három definíciót, mint ellentmondásos és „használatatlan” nézőpontokat nem vesszük tekintetbe az „új” definíció megalkotásánál, vagy úgy, hogy találunk egy olyan általánosabb nézőpontot és vonatkoztatási keretet – esetünkben ez a klasszikusok felfogása lesz –, melyben a fenti definíciók pozitíven értelmezhetőek. Az első megoldással kapcsolatban óvatosságra int az a tény, hogy intuitíve – a fenti definíciókkal kapcsolatos ellentmondások ellenére – érezzük, hogy ezek a meghatározások nem teljes mértékben alaptalanok, hogy problematikuságuk ellenére van bennük némi igazság. Ahhoz, hogy e definíciókban rejlő igazságmagot napfényre hozhassuk, általánosabb perspektívából kell megközelítünk magának a „normának”, a „mihez képestnek” a fogalmát, ami új megvilágításba helyezi a korrupt cselekvés jelentését is. A norma (a szabály) – legyen az a jogszabály, a közösségi érdek vagy a közvélemény, amihez képest egy cselekvést vagy magatartást korruptnak minősítünk – ugyanis nem valami légtüres térben álló „intézmény”, amely pusztán azt mondja meg, hogy mi helyes és helytelen, mit kell követnünk és mit büntetnünk, hanem ezzel együtt emberek közötti hatalmi viszony megtestesülése és kifejeződése is. A jog, amely hatalmi jogköröket adományoz a köztisztviselőknek nem pusztán a hatalom gyakorlására vonatkozó előírás, hanem hatalmi viszony kifejeződése is, annak tükré is, hogy bizonyos emberek jogosultak a hatalmi jogkörök gyakorlására, míg mások nem, és annak is a kifejeződése, hogy a hatalmi jogkörrel rendelkezők ugyanúgy a törvény uralma alatt állnak, mint azok a természetes személyek, akik nem bírnak hatalmi jogkörökkel. Ehhez hasonlóan amit közérdeknek vagy közjónak nevezünk, szintén nem pusztán valami elvont mérce – amit, mint láttuk „teoretikusan” fölöttébb nehéz meghatározni –, hanem emberek közötti hatalmi-politikai viszony, amit nagyon világosan mutatnak azok az intézmények (a piac és a többségi szavazás), melyek által azt meg lehet határozni és azok az egyenlőtlenségek (nyertesek és vesztesek), melyek a közérdek „empirikus” (a valóságban érvényesülő) meghatározásával együtt járnak. A legeggyértelműbben a közvélemény heidenheimeri fogalmában fejeződik ki az, hogy a korrupt magatartás vonatkoztatási keretként szolgáló „közvélemény” nem elvont norma, hanem alaptermészetét tekintve társadalmi-politikai viszony: az elit és az emberek véleménye közötti hatalmi viszony, vagy általánosabban fogalmazva: a politika és a civil társadalom viszonya. Nem nehéz ugyanis belátni, hogy a hatalmat viselők véleménye és az azzal nem rendelkezők véleménye politikai súlyukat tekintve nem azonosak, és az is általánosan ismert, hogy a hatalom bir-

tokosai mindig igényt formáltak és törekedtek arra, hogy véleményüket – akár manipuláció útján is (Platón) – általános és kötelező erejű véleménnyé tegyék a társadalmon belül.

A korrupció vonatkoztatási kereteként szolgáló normáknak ez az általánosabb szemlélete – hatalmi viszonyként való kezelése – lehetővé teszi számunkra, hogy a korrupt cselekedetet ne pusztán normasértésnek fogjuk fel, hanem a hatalmi viszonyok sérüléseként is, mert ha a norma egyben hatalmi viszony kifejeződése is, és ha a norma sérül, akkor ebből adódóan az emberek közötti hatalmi viszonyok „rendje” is csorbát szenved. Ami a politikai korrupció esetében a köztisztviselők – a hatalmi jogkörrel felruházottak – és az állampolgárok közötti hatalmi viszonyban csorbát szenved, az, amit a görögök a hatalomgyakorlás ethoszának neveztek. Másként fogalmazva: a hatalomgyakorlók és az azzal nem rendelkezők közötti viszonyban a reciprocitás elve sérül meg. Láttuk, hogy a politikai korrupciót nem lehet egyszerűen a jogsértésre, a közérdekkel szembeni cselekvésre és/vagy a közvélemény ítéletével ellentétes magatartásra korlátozni, mert ezek a meghatározások ellentmondásosak. Ha a politikai korrupciót – a klasszikusokkal összhangban – a hatalomgyakorlással való visszaélésként és a hatalom erkölcsi romlottságaként definiáljuk, ezzel úgy kerülhetjük el a fenti – modern – meghatározások ellentmondásait, hogy a definíciókat nem kell mindenestül elvetnünk.

KÍSÉRLET A FOGALOM KLASSZIKUSOK ALAPJÁN VALÓ ÚJRADEFINIÁLÁSÁRA

A politikai korrupció alább javasolt definíciója szerint a korrupció a hatalommal való visszaéléssel, annak erkölcsi megromlásával azonos. Eszerint korrupt magatartásról akkor lehet beszélni, ha a köztisztviselő visszaél a hatalmával, ha azt privát nyereség ürügyén erkölcsi értelemben nem „megfelelően” gyakorolja. Ahhoz azonban, hogy egy politikai cselekvésről eldönthessük, hogy az erkölcsileg romlott-e, rendelkezünk kell az „erkölcsileg helyes hatalomgyakorlás” normájával. Az erkölcsileg helyes hatalomgyakorlás normája nem lehet azonos az alkotmányosság vagy jogszerűség követelményével, noha a törvényesség elengedhetetlen feltétele annak. A törvénytelen hatalomgyakorlás erkölcsi értelemben soha nem helyes, de az erkölcsileg kétes hatalomgyakorlás nem feltétlenül törvénytelen. Ezt fejezi ki többek között az „amit nem tilt a jog, azt szabad” cinikus elve és széleskörűen alkalmazott politikai gyakorlata, amely azt használja ki, hogy a jog fedezéke mögött nagyon is el lehet követni erkölcstelen politikai dolgokat. Az erkölcsileg helyes hatalomgyakorlás nem azonosítható az elit vagy a közvélemény által helyesnek tartott vagy vélt hatalomgyakorlással sem, mert az er-

kölcsi helyesség, általában az erkölcsi szabályok nem azonosak a véleménnyel, egy cselekvés szubjektív, sokszor ideologikus megítélésével.²⁰ Az erkölcs „arany szabálya”, a kanti kategorikus imperatívusz, vagy a „természetes jogok” és „természetes kötelességek” liberális eszméje²¹ lényegében a reciprocitás egyenlőség- és igazságosságelvével azonos, azzal a követelménnyel, hogy mind privát, mind intézményes kapcsolatainkban a kölcsönösség elvének „kellene” érvényesülnie. A reciprocitás erkölcsi alapelvét Heller Ágnessel²² egyetértésben, minden emberek közötti társadalmi kapcsolat egyik erkölcsi alapelvének tekintem. Ezzel szemben az elit és az emberek jobbra involváltságuk és a politikai rendszerben elfoglalt helyüknek „megfelelően” ítélik meg azt, hogy egy politikai cselekvés korrupt-e vagy sem: azaz valószínűleg másként értékelik azok, akik részt vesznek abban, mint akik nem, másként azok, akik hatalmi pozícióban vannak, mint az egyszerű állampolgár. Miután a politikai korrupcióban az elit vagy annak tagjai involváltak – az illegitim tranzakciók egyik szereplője minden esetben köztisztviselő vagy közhivatal –, és miután a közvélemény – az emberek – nem rendelkezik valódi információval a politikacsinálás tényleges folyamatáról – ennél fogva a korrupt gyakorlatokról sem –, ezért sem az elit, sem az emberek nem ítélik meg a jelenséget „objektíven”: az egyik érdekeltségénél, a másik tudatlanságánál, rosszabb esetben manipuláltságánál fogva nem „képes” erre.

Amint láttuk, a klasszikusok szerint a helyes hatalomgyakorlás az, amely erkölcsileg kívánatos célokra irányul, az erkölcsileg romlott hatalomgyakorlás viszont sérti az erkölcs arany szabályát, a reciprocitás elvét, vagy másként fogalmazva az egyenlőséget és igazságosságot. A görögök szerint a rossz alkotmányok azért korruptak, mert igazságtalanságuk folytán megsértik az egyenlőség elvét, és ezáltal lehetővé teszik az igazságtalan hatalomgyakorlást: az egyenlőség gyakorlati megsértését, azt, hogy a hatalmon lévők privát vagy csoportérdekek szolgálatába állítsák a közösségi erőforrásokat.

A politikai korrupció törvényen alapuló definícióján belül – amely a közszerephez kapcsolt formális-jogi kötelezettségek megsértésében látja a politikai korrupció lényegét – szintén felmutatható az egyenlőség elv sérülése, mert a hatalmi jogkörét áthágó köztisztviselő tettével kivonja magát a törvény előtti egyenlőség elve alól, mely szerint a hatalmi jogkörök gyakorlására is érvényes a törvények uralmának elve, a köztisztviselők pusztán azért, mert az állam szolgálatában állnak, nem élvezhetnek semmiféle jogi privilégiumot az állampolgárokkal szemben. A törvény előtti egyenlőség elvének a megsértése épp ezért igazságtalan.

A politikai korrupció közérdeken alapuló definíciója is magában foglalja az egyenlőségelv sérülését, mert a korrupt tranzakció résztvevői jogtalan plusz jövedelemhez vagy egyéb más

előnyhöz jutnak a társadalom többi tagjához képest, aminek a költségeit a társadalomnak kell megfizetnie, amit igazságtalannak tekintünk. Emellett a politikai korrupció azért is sérti az egyenlőségelvét, mert jogtalan „jogosultságokat”, hatalmat és hatalmi jogkört juttat olyanoknak, akik arra nem jogosultak, vagy mert megkérdőjelezheti és csak fizetség ellenében engedi érvényesülni az állampolgári jogosultságokat.

A politikai korrupció közvéleményen alapuló definíciójában a másik két meghatározáshoz hasonlóan szintén sérül az egyenlőség elve, mert az emberek – rendszeren – úgy vélik, hogy a hatalomgyakorlás a jogállamiság és a demokrácia játékszabályait követi, noha valójában nem. Az egyenlőtlenség és igazságtalanság ez esetben az emberek félrevezetésében és manipulálásában áll, abban, hogy a korrupt hatalom becsapja az állampolgárokat, mert nem az, aminek látszik, és aminek mutatja magát, és mert visszaél a beléfectetett társadalmi bizalommal, ami sérti a reciprocitás egyenlőségelvét.

A politikai korrupciót tehát a hatalommal való visszaélésnek nevezhetjük, amely sérti a politikai berendezkedés alapértékének tekintett politikai egyenlőség és igazságosság elvét, vagy másként fogalmazva: semmibe veszi a hatalmi jogkörrel felruházottak és az azzal nem rendelkezők közötti hatalmi viszonyt „megalapozó” reciprocitáselvét. Fel kell tennünk, hogy a hatalmi jogkörrel felruházottak és az állampolgárok közötti hatalmi viszony – amely a hatalommal felruházottat feljogosítja arra, hogy a hatalommal nem rendelkezőket kényszerítse bizonyos dolgok megtételére és bizonyos cselekedetektől való tartózkodásra (az instrumentális értelemben felfogott hatalom gyakorlására) – erkölcsi értelemben csak akkor elfogadható és igazolható, ha az a hatalomról lemondók, az abba beleegyezők szempontjából valami „jót” követ, ha a hatalomgyakorlás értük és az ő érdekükben történik. Ellenkező esetben sérül a hatalomgyakorlók és az azzal nem rendelkezők közötti hatalmi viszonyban a reciprocitás erkölcsi elve, azaz az egyenlőség és igazságosság, mert a hatalmi jogkörök gyakorlását a hatalom birtokosa semmivel nem kompenzálja. Politikai korrupcióról akkor beszélhetünk, ha ez bekövetkezik, ha a hatalom erkölcsileg kiürül, neutralizálódik, öncélúvá és magánérdekek eszközévé válik. A korrupt tranzakciókkal potenciálisan együtt járó jogsértés, közérdeksértés és a közvélemény félrevezetése és/vagy manipulálása a hatalommal való visszaélés különböző aspektusainak tekinthetők, tulajdonképpen az egyenlőség- és igazságosságelv megsértésének konkrét megnyilvánulási formái.

Az egyenlőség- és igazságosságelv sérülése „úr-szolga viszonyhoz” vezethet, annak minden további következményével együtt. Az úr-szolga viszony a hatalom erkölcsi neutralizációjának és öncélúságának a megtestesülése (instrumentális hatalom), emellett olyan „fogolydilemma-szituációként” értelmez-

hető, amelyben – mint Hegel²³ és North megmutatta – nemcsak a szolga, hanem az úr is vesztes. Az öncélú és erkölcsileg kiüresedett (korrupt) hatalomgyakorlás ebben az értelemben valóban „közrossz”. A reciprocitás elvét megsértő hatalom és hatalomgyakorlás a hatalom és hatalomgyakorlás elidegenült formájának tekinthető, amely „értelmétől”, erkölcsi céljától fosztja meg a hatalmat és ezzel a politikát, mert privát célokat szolgáló eszközzé fokozza azt le. Wittgenstein szerint az etikának, hasonlóan a logikához, a világ feltételévé kell válnia, mert nélkülük a világ értelmetlen. Ugyanez érvényes a hatalomra és politikára is: az erkölcsileg kiüresedett hatalom valójában zsarnokság, amely nélkülöz mindenféle „objektív” értelmet.

Azonban annak a belátása, hogy a hatalom és a hatalomgyakorlás alapelve a reciprocitás, egyenlőség és igazságosság elve kellene legyen, még nem ad konkrét választ arra a kérdésre, hogy milyen procedúrákon keresztül lenne megvalósítható egy egyenlőségen és igazságosságon nyugvó politikai berendezkedés, hogy közelebbről milyen lenne az, és arra sem kapunk ez alapján választ, hogy milyen „konkrét erkölcsi célokat” kellene – kellene-e egyáltalán – kövessen a hatalomgyakorlás. Ennek oka részben egy közösen vallott és gyakorolt erkölcsi köznyelv hiányában, illetve az erkölcsök pluralizmusában van. Ezzel a nehézséggel és ellentmondással találják magukat szemben, és ezt fejezik ki az állam modern normatív elméletei is, melyek különböző erkölcsi pozíciókból tesznek kísérletet a jó államnak a rossztól való megkülönböztetésére. Ezek az „utópiák” a jó állam kritériumát általában a választhatóságban jelölik meg, abban, hogy a szóban forgó államutópia alapjául szolgáló szabályrendszer az emberek kollektíve és egyénileg választanak-e. (A modern igazságosságelméletek tartoznak ebbe a csoportba, melynek legjelentősebb képviselői J. Rawls, J. Habermas, R. Nozick, J. Buchanan, D. Gautier, M. Walzer és A. Gewirth.) A választhatóság kritériuma azonban sokféle lehet és semmi alapunk nincs arra, hogy ezek között rangsort állítsunk fel, hisz soha nem áll rendelkezésünkre a külső megfigyelő objektív perspektívája, melynek alapján a rivalizáló kritériumok között választhatnánk.

Az, hogy a görögöktől eltérően nem tudjuk megmondani, hogy közelebbről miben áll a modern állam jósága vagy korruptsága, vagy hogy pozitíve mit jelent az erkölcsileg helyes hatalomgyakorlás, nem jelenti azt, hogy a politikai korrupció hatalommal való visszaélésként – a hatalmi viszony reciprocitáselve sérüléseként – való meghatározása értelmetlen vagy üres lenne. Tudjuk, hogy a politikai korrupció megsérti a hatalomgyakorlók és a hatalommal nem rendelkezők közötti kölcsönösséget – az egyenlőséget és igazságosságot –, és hogy ez a törvény előtti egyenlőség elvének a sérülésével, a javak igazságos elosztásának a sérülésével és a közvélemény hatalom általi manipulációjával jár vagy járhat együtt.

Jónak vagy rossznak (korruptnak) kell-e – lehet-e egyáltalán – minősítenünk a fentiek fényében a modern államot és hatalomgyakorlást: megerősíthetjük-e Lord Action híres maximáját, miszerint a hatalom és hatalomgyakorlás mindig és mindenütt inherensen korrupt? A kérdést másként úgy fogalmazhatjuk meg, hogy a modern társadalmak esetében is rendszerszintű-e a korruptió – ahogyan a görögök gondolták, amikor korrupt alkotmányokról beszéltek –, vagy pusztán egyéni deviancia – a törvények, a közjó vagy a közvélemény értékítéletének a megsértése –, ahogyan a modernnek vélik? Láttuk, hogy az alkotmányosság önmagában nem véd meg a korruptiótól, mert a cselekedet lehet jogszerű, mégis korrupt. Ezért ha az alkotmányt – amely (bármennyire is szomorú) „lehetővé teszi” a korruptiót – tekintjük a köztisztviselők magatartása végső és abszolút vonatkoztatási keretének – mást nem nagyon tehetünk –, ezzel bevalljuk, hogy a politikai korruptió – a lehetőség szintjén legalábbis – inherens mozzanata napjaink politikai berendezkedéseinek és a hatalomgyakorlásnak. Empirikus bizonyítéka ennek az, hogy a legfejlettebb alkotmányos demokráciák sem mentesek a politikai korruptiótól.

A KORRUPCIÓS CSEREFOLYAMAT

A fentiekben a politikai korruptió normatív aspektusait vizsgáltuk. A korruptió azonban nem egyszerűen jogsértő, közjót károsító, társadalmilag helytelenített magatartás és nem is csak a hatalommal való visszaélés. A politikai korruptió emellett egyének, csoportok vagy intézmények közötti tranzakció: a cserkapcsolat egy formája. Mint minden csere, a politikai korruptió is javak és személyek (csoportok) olyan mozgása, amelynek négy eleme van: a) a korrumpáló, az illegitim ügylet kezdeményezője, b) a korrumpált, a kétes tevékenység elfogadója, c) a korrumpáló által felajánlott megvesztegetési díj, d) és a korrumpált által elfogadott előny.

A kicserélendő javak lehetnek anyagi jószágok (árúk, pénz, fizetéselemelés, prémium), szolgáltatások, engedélyek, kedvezmények, pozíciók (állások, kinevezések), magatartásformák (engedelmeskedés, lojalitás, politikai szavazat) stb.²⁴ A kicserélt jószágok aszerint is csoportosíthatóak, hogy azok közönséges, legitim úton is megszerezhető árúk-e vagy olyan ritka jószágok, amelyekhez csak törvénytelen módon lehet hozzáférni. A kicserélt javak klasszifikálhatóak a jószág feloszthatóságának vagy oszthatatlanságának szempontja szerint is: egy kinevezést vagy előléptetést nem lehet felosztani, de a pénzt pl. igen.

A korrupt tranzakció szereplői, a korrumpáló és a korrumpált, lehetnek individuális személyek, csoport vagy szervezet. A korrumpáló, az illegitim aktus kezdeményezője és a korrump-

pált, a felajánlás elfogadója egyaránt lehet köztisztviselő (politikus, magas vagy alacsony beosztású közhivatalnok, bíró stb.), újságíró, egy nyomásgyakorló szervezet képviselője, vagy privát személy: egyszerűen a közpolitika valamennyi szereplője. A megvesztegetők és megvesztegetettek lehetnek állampolgári csoportok és szervezetek csakúgy, mint közhatalmi intézmények vagy testületek.

A csere a megvesztegetett vagy megvesztegető közhivatalnokok státusa alapján is csoportosítható: eszerint lehet beszélni alacsony vagy magas szinten történő korrupcióról. Indiában pl. az alacsonyabb köztisztviselői szinteken elkövetett visszaélések és megvesztegetések túlsúlyban vannak az elit által elkövetettekkel szemben, Afrikában fordított a helyzet. A korrupciós csere egy másik klasszifikációs lehetősége az előfordulás gyakoriságából és kiterjedtségéből indul ki, és ennek alapján különböztet meg korrupciós és kevésbé korrupciós társadalmakat. A korrupció lehet olyan széles körű és elérhet egy olyan szintet, amely a társadalom normális mindennapi életét fenyegeti, mert sápot kell fizetni az oktatásért, a kórházi ellátásért, a fizikai biztonságért, mert megvehető a diplomák, nyelvvizsgák, és mert megvesztegetéssel el lehet kerülni a büntetést és lekenyerezéssel mentesítésekhez, illegális adócsökkentésekhez lehet jutni stb. Egy következő csoportosítási szempont a csere „helyszínéből” indul ki és ennek alapján beszél bürokratikus, bírósági vagy szűkebb értelemben vett politikai korrupcióról. A földrajzi kiterjedtség vonatkoztatási keretében beszélhetünk nemzeti és nemzetközi korrupcióról. A nemzeti korrupció esetében a korrumpáló és a korrumpált ugyanahhoz a nemzethez tartozik, a nemzetközi korrupció esetében a korrumpáló általában egy multinacionális cég vagy maga az állam. J. L. Rocca feltárja²⁵, hogy bizonyos nyugati országok ENSZ-beli pozíciója nagymértékben attól a politikai támogatástól függ, amelyet az általuk – közvetlen segítyekkel, közvetítői díjakkal és beruházásokkal – megvesztegetett harmadik világbeli országok politikai elitjétől kap cserébe. Előfordulhat pl., hogy a francia politikai kampányokat afrikai diktátorok finanszírozzák, akik ezúton fizetik vissza a hivatalos segítyek után „járó” közvetítői díjakat.

Végül a politikai korrupciót csoportosíthatjuk a „rend” és rendezettség szempontjából is: ennek alapján megkülönböztethetünk anarchikus, epizodikus, szisztematikus és ciklikus korrupciót. Az anarchikus korrupció esetében a kiszámíthatatlanságon, az epizodikusnál a véletlenszerűságon, a szisztematikusnál a rendszerességen és kiszámíthatóságon, míg a ciklikusnál azon van a hangsúly, hogy a korrupciós és tisztességes periódusok valamilyen logika alapján kiszámíthatóan váltogatják egymást.

A korrupciós csere, akárcsak a csere legitim formái soha nem önkényes és esetleges, hanem mindig valamilyen intézményes rendnek vagy szabályrendszernek engedelmeskedik: azaz

a cserefolyamatoknak megvan a saját belső logikájuk és dinamikájuk. Az illegitim csere keretfeltételét biztosító intézmények vagy szabályrendszerek alapján a politikai korrupció három ideáltípusáról lehet beszélni: 1. a gazdasági csere elvére épülő korrupcióról, amelyben a cserét szabályozó intézmény a piac, 2. a politikai csere elvére épülő korrupcióról, amely a hatalmon, a parancs-engedelmeskedés logikáján nyugszik. 3. a társadalmi csere elvére épülő – hálózati – korrupcióról, amely „közösségi” normákon, a közösség tagjainak egymás iránti szolidaritásán, bizalmán és reciprok viszonyán alapul.

A gazdasági cserét modelláló politikai korrupció

1. A gazdasági csere logikáján építkező politikai korrupció esetén a szereplők – a köztisztviselő és egy másik köztisztviselő, vagy egy köztisztviselő és egy állampolgár – a haszonmaximálás elvét követve lépnek be a cserekapcsolatba, és ha „racionálisak” (önérdekkövetők), csak akkor vesznek részt benne, ha a csere kölcsönös előnyökkel jár. Az illegitim tranzakció „tétjeit”, a szolgáltatás és viszontszolgáltatás „árát” a kereslet-kínálat törvényei határozzák meg. Az árat részben a) a kínálatátmasztók száma befolyásolja – a túlkínálat lenyomja az árakat –, b) részben a szóban forgó áru ritkasága és a szolgáltatás kivételessége, illetve a jószág közönségessége és a szolgáltatás rutinjellege (ha a szóban forgó áru ritka, vagy ha a szolgáltatás kivételes, az feltornássza az árakat), c) további ártnövelő tényezőkként jelentkeznek azok a tranzakciós költségek, melyet a feleknek, vagy a felek egyikének egymás vagy a másik megbízhatóságának ellenőrzésére kell fordítani.

A piac logikáján épülő politikai korrupció ügyletei korlátozottak, szervezetlenek, személytelenek, alkalmi jellegűek, további szereplők irányában nyitottak. A politikai korrupció piaci formájának társadalmi beágyazottsága „gyenge”, mert a kereslet-kínálat-ár hármasságán kívül nincsenek a cserét meghatározó egyéb játékszabályok. Ennélfogva ezek a cserekapcsolatok nem stabilak, emellett az ár is bizonytalan, fluktuáló és alkufüggő.

A korrupt köztisztviselő ebben az esetben „vállalkozásnak” fogja fel hivatalát, pozícióját saját haszonmaximálása szolgálatába állítja,²⁶ a korrupt tranzakciókba pedig csak akkor fog belépni, ha a költség-haszon egyenlege számára pozitív, azaz, ha a lebukás kockázata, illetve az azzal járó potenciális veszteségek kisebbek a korrupt cserekapcsolatból származó előnyöknél. Ha pl. a kiszabható büntetés „megfelelően” súlyos, ha köztisztviselői állását nem könnyen tudja felcserélni egy hasonló jövedelemmel járó nem köztisztviselői állásra, vagy ha az elérhető alternatív álláslehetőséggel járó jövedelem kevesebb vagy nem

haladja meg köztisztviselői állása fizetését, akkor nagy valószínűséggel tartózkodni fog az illegitim cserekapcsolatba való belépéstől. Ellenkező esetben, azaz ha az ellenőrzés túlságosan laza, aminek következtében a lebukás kevéssé valószínűsíthető, vagy ha olyan piacképes szakképzettséggel rendelkezik, melyet könnyen és kifizetődően tud konvertálni az álláspiacon, akkor a köztisztviselő hajlamosabb lehet az illegitim ajánlatok elfogadására vagy azok kezdeményezésére.²⁷

A hatalmi cserét modelláló politikai korrupció

(2) A politikai csere elvére épülő korrupció tipikus formái a patrónus–kliens kapcsolatrendszer, valamint az atyafiság és nepotizmus különböző formái. Szemben a piac logikáját követő politikai korrupcióval, amely az önkéntességre és a csere egyenértékességére épül, a politikai csere eme kapcsolatrendszeri mindig feltételeznek egy olyan „hatalmi centrum”-ot, egy patrónust, aki befolyásánál fogva képes a csere kikényszerítésére és a csere ekvivalenciáinak a meghatározására. Ennél fogva a csere ez esetben mindig egyenlőtlen csere, az ár pedig sok esetben hatalmi pozícióból diktált ár. Ennek közelebbi „oka” az, hogy a patrónus – aki lehet politikus, magas rangú kormánytisztviselő, egy tekintélyes nyomásgyakorló szervezet vezetője vagy egyszerűen egy nagyon befolyásos gazdag ember – monopolhatalommal rendelkezik bizonyos embercsoportok – a klientúra – szükségletei és azok kielégítése fölött. A szükségletek feletti monopólium képezi az alapját annak, hogy a szükségletek kielégítése fejében megfelelő politikai ellenszolgáltatást követelhet cserébe. A patrónus–kliens kapcsolatok szinte minden esetben a gazdasági és politikai szereplők – vagy általánosabban fogalmazva a civil társadalom és a politika – közötti kapcsolatok, amelyen belül mindkét fél betöltheti a patrónus és a kliens szerepét. Patrónus lehet az a politikus vagy magas beosztású közhivatalnok vagy ezek egy csoportja, aki a közbeszerzésekkel kapcsolatos szerződések odaítélése fölött diszponál, annak a lobbiszervezetnek a vezetője vagy vezetése, akinek támogatása nélkülözhetetlen egy politikai párt választási kampányának finanszírozása és szavazatmaximálása szempontjából, az a hatalmas vállalkozó, aki gazdasági hatalmánál fogva eldöntheti a környék infrastrukturális és/vagy gazdasági fejlődésének sorsát. A patrónusok mindhárom esetben monopolizálják klientúráik szükségleteit, hiszen a közbeszerzésekkel kapcsolatos szerződések odaítélése fölött rendelkező köztisztviselő döntésének a függvénye, hogy a vállalkozó szükséglete – a szerződéses munkaalkalom – „kielégül”-e, a nagy gazdasági erőforrásokkal rendelkező nyomásgyakorló szervezet finansziális támogatása nagymértékben befolyásolhatja a szóban forgó politi-

kai párt választási sikereit, annak kormánypozícióba kerülését – ami elemi érdeke –, a „környék” hatalmas vállalkozója pedig azáltal tarthatja kézben a települést vagy településeket, hogy az ő jóindulatának a függvénye, hogy ott történnek-e infrastruktúrális és egyéb más, munkaalkalmat is teremtő beruházások, melyek az ott élők elemi szükségletei.

A patrónus–kliens viszonyrendszerrel rokonítható az atyafiság és nepotizmus „intézménye”, ahol az előbbihez hasonlóan hatalmi pozícióban álló személyek dönthetnek olyan fontos kérdésekben, mint a nagy haszonnal kecsegtető üzleti koncessziók, a kulcspozíciókba való kinevezések, a magánvállalatok nagyvonalú állami felvásárlása, importengedélyek kiadása stb. Az ilyen meglehetősen értékes jószágok fölötti rendelkezési jog a fentiekhez hasonlóan megteremti korrupt módon történő hasznosításuk lehetőségét. A patrónus–kliens viszony és a nepotizmus között az egyetlen döntő különbség az, hogy míg az utóbbinál az előnyöket rokonok, barátok és cimborák között osztják el, addig az előbbinél ezt nem veszik tekintetbe.

Az egyenlőtlen politikai cserére alapozott korrupcióval kapcsolatosan – önkényesen – két tipikus példát említek meg: az egyik az amerikai városok politikai masinériájának korrupciós gyakorlata – amely a 19. századi Amerika politikai életének általános gyakorlata volt –, a másik a közbeszerzésekkel kapcsolatos szerződések odaítélésében megnyilvánuló korrupció, amely a világ valamennyi országában ma is élő gyakorlat.

POLITIKAI MASINÉRIÁK KORRUPCIÓS GYAKORLATA

(A) A politikai pártok körül szerveződő amerikai politikai masinériák a választási támogatás maximálására irányuló szervezetek voltak, melyek nem mutattak rokonságot sem az ideológiai, sem a karizmatikus pártokkal. Legfőbb céljuk – melynek a választási támogatás volt az eszköze – a közhivatal megszerzése és megtartása volt. A politikai masinéria a „politikai koordináció” egy formájának tekinthető,²⁸ amely a „boss” és a klientúra alá-fölérendeltségi viszonyán alapult. Benfield, Wilson és Scott egybehangzóan azt erősítik meg, hogy a) a politikai gépezet klientúrája legfőképpen azoknak a külvárosi rétegeknek a soraiból rekrutálódott, akiknek jövedelme és iskolai végzettsége egyaránt alacsony volt. Ezek a kiszolgáltatott rétegek anyagi támogatások, kisebb-nagyobb jutalmak, állások, engedélyek, az elkövetett törvénytelenések büntetésének mérséklése vagy pusztá ígéretek fejében is hajlandók voltak szavazataikat a „bossnak” eladni. b) A „boss” nemcsak abban az értelemben volt hatalmi pozícióban klientúrája fölött, hogy monopolizálta szükségleteik kielégítésének lehetőségét, hanem az alkalmazott kényszerítő eszközök tekintetében is. A politikai cserét – a szavazatokért való főként anyagi természetű ellenszolgáltatást – nemcsak a

„szükség okán” tudta kikényszeríteni, hanem az erőszak alkalmazásával vagy azzal való fenyegetőzéssel is. A fenyegetés olyan eszközei, mint a felbérelt banditák vagy a rendőrség többnyire eltántorították az akaratával szembeszegülőket az ellenkezéstől.

AZ ÁLLAMI MEGRENDELÉSEKKEL KAPCSOLATOS KORRUPCIÓ

B) Az állami megrendelésekkel kapcsolatos szerződések odaítélésében megnyilvánuló korrupció szintén az egyenlőtlen politikai cserén alapszik, mert a szerződések odaítélése fölött diszponáló köztisztviselők monopolhelyzetben vannak: „tőlük függ”, hogy kik kapják meg a megrendeléseket. Ez a monopolhelyzet teszi lehetővé a köztisztviselők számára, hogy a szerződést csak megfelelő kenőpénz ellenében ítéljék oda a vállalkozóknak. Az egyes vállalkozó ugyan lehet tisztességes – azaz visszaütasíthatja az ajánlatot –, de ez a helyzet nem változtat, mert ha a köztisztviselők korrumpáltak, akkor legfeljebb nem ő, hanem morálisan kevésbé rigorózus társai kapják meg a megrendeléseket. A vállalkozók „fogolydilemma” típusú szituációba kerülnek, mert ha a köztisztviselők korrumpáltak, akkor csak kenőpénz fejében nyerhetik el a megrendeléseket, ami a) a piaci árhoz képest csökkenti bevételüket (jövedelmük profit mínusz kenőpénzzel lesz egyenlő), b) másfelől, ha el akarják nyerni a szerződéseket, bele kell menniük az illegitim tranzakcióba. A vállalkozók természetesen jobban járnának, ha tisztességes köztisztviselőkkel állnának szemben, mert akkor nem kellene kenőpénzt fizetniük. A vállalkozókkal szemben a korrupt köztisztviselők helyzete minden esetben „Pareto optimális” állapot, mert normál fizetésük mellett – ha korrumpáltak – kenőpénzhez jutnak: jövedelmük ily módon normál fizetésük plusz kenőpénzzel lesz egyenlő.²⁹



Érdemes megemlíteni, hogy a hatalmi monopóliumon alapuló politikai cserének ezek a formái látszólagos stabilitásuk ellenére mégsem igazán stabil politikai kötelékrendszerek, aminek oka magának a monopóliumnak a természetében rejlik. Ugyanis minél szélesebb klientúra fölött rendelkezik a szóban forgó patrónus annál nagyobb a veszélye annak, hogy a klientúra és a patrónus-kliens kapcsolatrendszeren kívül rekedtek összefognak és fellázadnak ellene, ezért a teljes monopolhelyzet csak annak árán tartható fenn, hogy a patrónus egyre többet ígér klienseinek és egyre kisebb ellenszolgáltatást vár el tőlük cserébe, ami szintén aláássa a monopolhelyzetet. A tökéletes monopol-

helyzet két szélsősége a kormányzat egy bizonyos lobbiszervezet által való ellenőrzése, illetve az összes nyomás-gyakorló szervezet kormányzat általi ellenőrzése lenne. Az előbbi a pénz, az utóbbi a hatalom egyértelmű diktatúrájával lenne azonos. Ez azonban lehetetlen, mert a monopolhelyzetet élvező patrónusnak, legyen az politikus vagy vállalkozó, politikai vagy lobbiszervezet, szembe kell néznie és meg kell küzdenie az ugyancsak monopolhelyzetre áhítózó konkurrenciával, a többi politikussal és politikai párttal, illetve a többi nyomás-gyakorló szervezettel.

A társadalmi cserét modelláló hálózati korrupció

3. A korrupciós hálózat egyfelől a) saját logikával rendelkező „vegyes” koordinációs séma, szabályrendszer (intézmény), amely szabályozza a kicserélendő jóságok és/vagy szolgáltatások egymáshoz való viszonyát: megszabja a csere ekvivalenciáit és/vagy árát, b) másrészt a hálózat különböző „társadalmi világokat és szakterületeket”³⁰ képviselő emberek kapcsolatrendszere is, melynek a legfontosabb szereplői a politikusok, miniszterek, magas rangú köztisztviselők és vállalkozók vagy lobbiszervezetek képviselői. A korrupciós hálózat olyan politikai bünszövetkezet, amely a fentiekből adódóan bűnös céljai érdekében egyszerre képes a pénz, a hatalom és a szakértelem erőforrásait mozgósítani. A korrupciós hálózat a politikai rendszer legális intézményes keretei és szervezetei mögött húzódó olyan informális és illegitim kapcsolatrendszer, amelynek szereplői ugyanakkor a legális és legitim politikai intézmények képviselői is. Az a tény, hogy a) a korrupciós hálózatok különböző társadalmi világokat (politikusok, bürokraták, lobbisták) és különböző erőforrásokat (pénz, hatalom, szakértelem) integrálnak, és b) hogy ezek tagjai egyszersmind köztisztvisletben álló közéleti szereplők is, szolgálhat magyarázatul a hálózat olykor szinte korlátatlannak nevezhető hatalmára. E koncentrált erőforrások birtokában és annak következtében, hogy a hálózat emberei – a parlamentben, a kormányhivatalokban és a bíróságokon egyaránt – informális és illegitim szervezetük érdekeit „képviselek” – nem pedig valódi megbízóikét –, lesz a hálózat képes arra, hogy befolyását és hatalmát a társadalmi, gazdasági és politikai élet szinte valamennyi területére kiterjessze. Ez többek között azzal a következménnyel jár, hogy a gazdaság ezentúl nem lesz többé gazdaság, a politika, a kormányzás: valamennyi fenti entitás a hálózat érdekeinek egyszerű végrehajtójává degradálódik. Bresson úgy fogalmaz, hogy a hálózat „kategóriaromboló gépezet”, amely lebontja, „dekonstruálja” a politikus, a bürokrata és a vállalkozó korábban jól körülhatárolt és egyértelműnek vélt szerepeit.

A különböző életszférák feletti uralom és hatalom egyben azt is jelenti, hogy a korrupciós hálózatok határozhatják meg az egyes szférákon belüli és az egyes szférák közötti cserekapcsolatok mértékét, azok arányait és a csere ekvivalenciáit vagy árait. A csereügyletek közvetítőjeként a hálózat teremti meg a heterogén jószágok és szolgáltatások összehasonlításának informális mércéjét, a csereérték ekvivalensét, amely a középkori igazságos ár fogalmára és a törzsi ajándékcserére emlékeztet: ez nem piaci ár, nem is hatósági ár, hanem ezek kombinációjaként egyfajta kialakult, méltányos vagy igazságos ár. Ennek magyarázata részben az illegitim csere tényében van, (a lebukás lehetősége a hálózat esetében is fennáll, ami konfliktuskerülővé teszi: ennek egyik eszköze pedig az „engedményes ár”) részben pedig abban, hogy a hálózat tagjai között a csoportkohézió szerepét a kooperáció, a szolidaritás, a reciprocitás, a bizalom és a lojalitás játssza. Ez utóbbinak pontosan azért lehet szerepe az ármeghatározásban, mert ha a hálózaton belül nem érvényesül sem a piaci elvnek (és azok megtestesítőinek a vállalkozóknak), sem a hatalomnak (és azok megtestesítőinek a politikusoknak) a dominanciája, melyek – piaci és hatósági ár formájában – ármeghatározók lehetnének, akkor a harmadik lehetőség marad: a konszenzussal létrehívott méltányos ár. Itt érdemes megjegyezni, hogy a hálózatok közös világfelfogással és „etikával” rendelkeznek, amely kijelöli a szereplők jog- és kötelezettségrendszerét a hálózaton belül, amely elsőbbséget élvez a tagok minden egyéb olyan elköteleződéseivel szemben, mint amilyen a magánérdek vagy a család iránti lojalitás.³¹

Szélsőséges esetekben a korrupciós hálózat tartja kezében szinte a társadalom reprodukciós folyamatainak egészét. Mindez azt jelenti, hogy a törvényesnek és a törvényen kívülinek elmosódnak a határai, mert az az uralkodó és hatalmi elit, amelynek a törvényesség, a közjó és a társadalmi igazságosság fölött kellene örködnie, illetve tevékenységével azt előmozdítani, maga válik törvénysértővé, a közvagyon és közjó rombolójává, a társadalmi igazságtalanságok elkövetőjévé.

A korrupciós hálózat társadalompolitikai realitás, amit mi sem mutat jobban, mint az Olasz Köztársaság legnagyobb politikai krízise és korrupciós botránya, amely napnál világosabban bizonyította a korrupciós hálózatok létezését. Az 1992-ben ki-robbant botrányt követő nyomozások és bírósági eljárások egy olyan országos méretű korrupciós hálózatot – politikai bűnszövetkezetet – lepleztek le, melyben kormánytagok, a politikai pártok prominens vezetői, magas rangú és helyi köztisztviselők, az üzleti világ tagjai, egy szóval az egész politikai és uralkodó elit érintve volt.³² Néhány statisztikai adat jól megvilágítja ezt: 1993-ban – egy évvel az új parlament megválasztása után – 630 képviselő közül 205, a 326 szenátor közül pedig 81 állt vizsgálat alatt. 1994 végére a gyanúsítottak száma elérte a 7000-et, akik

közül 338 volt képviselő, 100 szenátor, 331 kerületi, 122 tartományi és 1525 városi vagy községi közhivatalnok, ezenkívül 1373 „egyéb”, különböző státusú közhivatalnok szerepelt még a vádlottak listáján. Az ügyészség kb. 4000 esetben rendelte el az előzetes letartóztatás parancsát.

Nehéz válaszolni arra a kérdésre, hogy a politikai korrupció mikor ölti magára a piaci, a politikai vagy a hálózat által meghatározott társadalmi csere formáját, és az sem tudható biztosan, hogy egy politikai rendszeren belül milyen ezek egymáshoz viszonyított aránya, hogy a politikai rendszeren belüli „összkorrupción” belül milyen súllyal vannak jelen. Csak feltételezni lehet, hogy a „dirigista” politikai berendezkedéseken belül, ahol a közpolitika-csinálás legfőbb ágense az állam – a kifejezetten totalitáriánus berendezkedések –, nagyobb a valószínűsége a hatalmi dominancián alapuló, egyenlőtlen politikai cserére alapozott korrupciónak, az olyan pluralista társadalmakban, mint az USA, ahol a közpolitika-csinálás a nyomásgyakorló szervezetek kormányhivatalok fölötti dominanciájára épül, inkább a piaci típusú politikai korrupció valószínűsíthető, míg a korporativista típusú politikai berendezkedésekben inkább a hálózat által meghatározott politikai korrupció lehet az „uralkodó” forma. Mindez nem jelenti azt, hogy a politikai korrupció fenti formái ne lehetnének egyidejűleg jelen valamennyi politikai rendszerben.

Ennél azonban talán még fontosabb rámutatni arra, hogy a politikai korrupció – öltse a piaci, a politikai vagy a társadalmi csere formáját – a) nem pusztán dolgok, szolgáltatások, előnyök, kötelezettségek stb. cseréje, b) nem is csak a korrupt tranzakcióban részt vevő felek közötti – egyenlőségen (piac alapú politikai korrupció), hatalmi dominancián (politikai csere alapú korrupció) vagy a kölcsönös szolidaritáson, bizalmon és reciprocitáson (társadalmi csere alapú politikai korrupció) – alapuló interakció, hanem c) olyan cserefolyamat, amely egyben egy nagyobb „egészben”, egy meghatározott társadalmi rendszeren és társadalmi struktúrán belül játszódik le, d) másrészt a civil társadalom és a politikai szféra közötti specifikus viszony is. A politikai korrupció eme tágasabb összefüggéseire elsőként a funkcionalisták mutattak rá.

KORRUPCIÓ ÉS TÁRSADALOM

A funkcionista magyarázat

A politikai korrupció funkcionista megközelítésének egyik legnagyobb érdeme, hogy a jelenséget nem pusztán a csere formájaként értelmezi, hanem a társadalmi rendszer és a történelmi evolúció kontextusában is. A politikai korrupció funkcioná-

lis magyarázata a rendszer szükségletére adott válaszként értelmezi a korrupciót, a jelenséget a rendszerfunkció absztrakt nézőpontjából magyarázza. A rendszerfunkció nézőpontja lehetővé teszi, hogy a korrupciós jelenséget egyszerre szemléljük annak genezise és hatása szempontjából. Így egyfajta oksági és funkcionális magyarázathoz jutunk, ahol az ok szerepét a rendszer funkcionális zavara, illetve e zavar kiküszöbölésének szükséglete, az okozatét, illetve funkciót pedig maga a korrupció tölti be. A rendszerszükséglet és a korrupció rendszeren belül betöltött funkciójának absztrakt vonatkoztatási keretként való kezelése azonban egyfajta erkölcsi és értékrelativizmushoz vezet, mert a korrupciót ezentúl nem tekintik valami eleve rossznak és üldözendőnek. Ellenkezőleg, a rendszer absztrakt vonatkoztatási keretében a korrupció lehet jó, valami pozitív és hasznos dolog, ha a rendszer szolgálatában áll, és csak akkor negatív, káros, ha a rendszer szempontjából diszfunkcionális. A funkcionalisták – hasonlóan Mandeville-hez – abból indulnak ki, hogy a magatartás individuális szintű motivációiból nem lehet következtetni annak társadalmi hatására és következményeire, mert a *mens rea* (a bűnös tudat) által motivált cselekvésnek a rendszer szempontjából lehetnek pozitív, nem szándékolt következményei is. Így a korrupció – a hatalommal való visszaélés – is kedvezően befolyásolhatja a társadalom egészét, vagy a gazdasági, a kulturális és a politikai alrendszer működését. Mandeville-hez képest itt azonban egy megszorítást tesznek, mondván, hogy nem az általában vett hatalommal való visszaélés és nem minden hatalommal való visszaélés vagy törvénytelenység jár pozitív társadalmi hozadékkal, hanem csak az, amely a) a rendszer strukturális problémáira adott válaszkorrekció, és b) amelynek a rendszer egészére gyakorolt hatása pozitív, azaz amelynek esetében a korrupcióból eredő társadalmi (aggregált) hasznosságok és nyereségek meghaladják a korrupció által okozott – általában negatív externáliákként megjelenő – károkat és veszteségeket. Ez a megszorítás azt is jelenti, hogy a pusztán individuális okokra és motívumokra támaszkodó korrupciós gyakorlatokat a funkcionálisizmus is egyértelműen negatív jelenségként ítéli meg. A funkcionalisták egy másik érdeme az, hogy felfedezik a korrupció ellentmondásos és kétértelmű hatásait, azt, hogy annak bizonyos formái előmozdíthatják egy társadalmi alrendszer hatékony működését vagy orvosolhatják annak funkcionális zavarait, de ezzel párhuzamosan negatív módon befolyásolhatják egy másik alrendszer működését.

A rendszer strukturális zavarai – állítják a funkcionalisták – eltérően vetődnek fel a társadalmi evolúció különböző stádiumaiban lévő társadalmakban, a harmadik világban és a modern ipari demokráciákban.

Funkcionális zavarok és korrupció a harmadik világban

A harmadik világ korrupciós gyakorlatával foglalkozó kutatók többsége egyetért abban, hogy ezekben az országokban a leg-
égetőbb társadalmi problémákat a a) a gazdasági növekedés hi-
ánya, b) a nemzeti integráció problematikussága, és c) a kor-
mányzati kapacitás gyengesége jelentik.³³ Az elemzők abban is
egyetértenek, hogy ezeknek a problémáknak a gyökere a rend-
szer strukturális és funkcionális zavarai van, hogy ezek a
nehézségek lényegében ennek a kifejeződése. A funkcionális
zavarokat két, egymással szoros összefüggésben álló tényezőre
vezetik vissza: a társadalom formális és informális szabályai, il-
letve az ezt kifejező értékrendszerek közötti konfliktusra vagy
diszharmonióra. Ez a diszkrepancia főként a társadalmi evolú-
ció bizonyos szakaszaira jellemző, mint pl. a tradicionális társa-
dalmak modernbe való átmenetének az a periódusa, amit mo-
dernizációnak nevezünk. A modernizáció ugyanis – érvel az
egyik legnevesebb funkcionalista, Samuel Huntington³⁴ – meg-
változtatja a társadalom alapvető értékrendszereit: egyes társa-
dalmi csoportok – főként az egyetemisták és a magas rangú köz-
tisztviselők egy része – magukévá teszik a nyugati társadalmak
univerzalisztikus és teljesítményen alapuló normáit, a nemzet-
állammal való azonosulást, a jogok egyenlőségének és az állam-
mal szembeni kötelezettségeknek az eszméjét, a magán és köz-
érdek közötti distinkciót stb., mások azonban nem. Ennélfogva
a modernizáció fázisában lévő társadalmakban a korrupció oka
nem annyira a társadalmilag legitim normáktól való eltérésben
van, hanem abban, hogy a tradicionális és modern normák
konfliktusban állnak egymással, ami dezorientálja az emberek
magatartását, mert nem tudják, melyikhez tartásák magukat. A
hagyományos normák szerint pl. egy köztisztviselőnek erkölcsi
kötelessége, hogy munkaalkalmat vagy egyéb más előnyöket
juttasson családtagjai vagy tágabb rokonsága számára, ami az
európai értékrend alapján elítélendő nepotizmusnak számít.
Huntingtonhoz hasonlóan érvel Victor LeVine³⁵ is, aki szintén a
premodern társadalmakra jellemző „identifikációs hierarchiá-
val” magyarázza a ghánai köztisztviselők nepotizmusra hajla-
mos korrupst magatartását.

A tradicionális normák szerint a hatalmat birtoklóknak soha-
sem szabad megfélemlkezniük primér közösségeik iránti kötele-
zettségeikről, azaz a patrónus vagy a köztisztviselő nem rendel-
kezhet teljes szuverenitással az általa felhalmozott politikai tő-
ke vagy hatalom fölött, azt nem használhatja fel teljes mérték-
ben privát célokra és felhalmozását sem tekintheti öncél-
nak. Másként fogalmazva: a köztisztviselő vagy patrónus soha nem
válíks olyan „politikai vállalkozóvá”, akinek magatartását kizá-
rólólag vagy kifejezetten a hatalom vagy szavazatmaximálás mo-
tívuma mozgatná. A tradicionális erkölcsi normák képezik azt a

korlátot, mely ezt megakadályozza, és részben ez nyújt magyarázatot a politikai korrupció redisztribúciós funkcióira is ezeken a társadalmakon belül. A redisztribúció két dologra irányulhat: 1. egyfelől a hatalomra, ami azt jelenti, hogy a sikeres politikai karriert befutó egyének felhalmozott politikai tőkéjüket annak a csoportnak a javára használják fel, amely útra indította őket: ez a szűkebb vagy tágabb családi kör tagjainak közfunkciókba való emelését jelentheti. 2. A redisztribúció másik formája a korrupcióból származó javakat osztja el a primér csoport tagjai között.

Korruptnak nem azt tekintik, aki becsapja az államot, aki hivatali hatalmával visszaél, vagy aki áthágja a törvényt és megpróbálja a közjót, hanem azt, aki az illegitim tranzakciók gyümölcseit nem osztja meg „társaival”, hanem magának tartja meg.

Huntington és LeVine érvelését támasztják alá James C. Scott³⁶ kutatási eredményei is, aki a politikai nyomásgyakorlás és érdekérvényesítés összehasonlító vizsgálatában arra a következtetésre jut, hogy a korrupció ugyanazt a funkciót tölti be a harmadik világ társadalmában, mint amit a lobbik a fejlett nyugati világban. A politikai folyamatok intézményesülésének a hiánya vagy gyengesége Scott szerint is a premodern értékrendszerek viszonylagos stabilitásával, illetve a modern értékrendszerek gyengeségével áll összefüggésben. Univerzális érvényességgel bíró absztrakt normák és magatartási szabályok kényszerítőerejének a gyengesége mellett a paraszti népesség lojalitása megosztott – érvel Scott –, nem az államra, a közjóra, a törvényre és hasonló „absztrakciókra” irányul, hanem a családra, a rokonságra, a településre, az etnikai-törzsi hovatartozásra vagy a vallásra. A lojalitás megosztottsága pedig akadályokat gördít az elé, hogy az emberek önkéntes, közös célokat követő szövetségeket (lobbikat) hozzanak létre, melyek foglalkozási, szakmai, vagy egyéb más csoportjaiknak a közös érdekeiket mozgíthatná elő. Adottnak véve a fenti körülményeket az egyes paraszt számára sokkal hatékonyabb megvesztegetni a helyi kormányhivatalnokot, áthágni a törvényt, mint megváltoztatni azt – érvel Scott.

A premodern értékrendszerek viszonylagos stabilitása, a modern értékrendszerek gyengesége vagy hiánya, illetve a politikai folyamatok intézményesülésével kapcsolatos „hiányosságok” megnehezítik vagy lehetetlenné teszik a fent említett három alapp probléma (gazdasági növekedés, nemzeti integráció és kormányzati kapacitás) megoldását, mert a hagyományos értékrendszerek a) gátjává válnak a racionális gazdasági kalkuláción alapuló piacgazdasági és vállalkozói mentalitás érvényesülésének és ezzel a gazdasági növekedésnek, b) hátráltatják a demokratikus hatalomgyakorlás intézményeinek a kialakítását, mert megvonják a bizalmat és nem kölcsönöznek politikai legitimitást sem a hatalomnak, sem a hatalmat gyakorlóknak, c) és

gátat jelentenek a családi-törzsi kötelékrendszeren túlműtató nemzeti-közösségi érzés és szolidaritás kialakulásának: a tradicionális értékrendszerek a modern értékrendszerek ellen dolgoznak és önmaguk konzerválására „törekcszenek”.

A korrupció adott esetben ezeknek a problémáknak alternatív megoldási lehetőségeit kínálhatja, melyekkel legitim módon nehéz megbirkózni.

1. A korrupció itt hozzájárulhat a nemzeti integráció és szolidaritás kialakulásához, mert a) segíthet megszüntetni vagy mérsékelni az eliten belüli megosztottságot, ami arra vezethető vissza, hogy az elit bizonyos konzervatív csoportjai ellenállnak az új érték és normarendszerek bevezetésének és gátat emelnek az új, polgárosult elit hatalomba való bejutása elé. Az új, főként gazdasági és kulturális erőforrásokkal rendelkező elit jobbára csak a hatalmon lévő politikai elit korrumpálásán keresztül tud integrálódni a politikai rendszerbe, és ott befolyáshoz jutni. A korrupció hidalja át a politikai hatalom és a pénz felett rendelkezők közötti szakadékot, a korrupció teszi lehetővé a két osztály „kölcsonös asszimilációját” – állapítja meg Huntington. b) A korrupció hozzájárulhat az elithez nem tartozók társadalmi és politikai integrációjához is, mert megkönnyítheti a tradicionális életformából a modernbe való átmenetet: megvesztegetés révén mérsékelhető a hatalmi elit és az emberek közötti mély szakadék, emellett a korrupció olyan eszközt és lehetőséget jelent az emberek kezében a kormány befolyásolására, amely túlműtat, illetve szemben áll a befolyásolás hagyományos, törzsi-rokonsági kötelékeken alapuló formáival. A korrupció ebben az értelemben felszabadít a közösségi normák uralma alól és szabadságot kölcsonöz az egyénnek, mert ez esetben nem egy közösség tagjaként befolyásolja a hatalmat, hanem individuális egyénként, még akkor is, ha ezt a „szabadságot” az európai gondolkodás problematikusnak tartja.

2. A korrupció előmozdíthatja a politikai intézmények működésének, jobb esetben problémamegoldó kapacitásának a növelését. A harmadik világ politikai berendezkedéseire ugyanis az új intézmények gyengesége és a hagyományos értékrendszerek stabilitása következtében a hatalom viszonylagos gyengesége és fragmentáltsága jellemző: a hatalomgyakorlást alapvetően a tradicionális, lokális közösségekre orientált erkölcsi normák szabályozzák, nem pedig alkotmányos játékszabályok. Olyan körülmények között, ahol a hatalomgyakorlás intézményes keretei gyengék és ahol a hatalomgyakorlásnak nincs legitimitása (az emberek csak primér közösségük irányában lojálisak és szolidárisak, az állammal szemben nem), illetve ahol a kisközösségek erkölcsi normáit „alkalmazzák” a makrotársadalmat „irányító” hatalom és hatalomgyakorlás vonatkoztatási keretként, ott a hatalom számára nem állnak rendelkezésre a megfelelő erőforrások a hatalomgyakorlásra. Ahhoz, hogy az elit „elégse-

ges" hatalmat mondhasson magáénak a kormányzáshoz, külső erőforrásokhoz kell folyamodnia, korrumpálódnia kell, melynek egyik eszköze lehet a politikai pártok és kormányok gazdasági elit általi finanszírozása.

3. A korrupció révén pozitíven lehet befolyásolni a gazdasági fejlődést is, amihez a korrupció különböző formákban járulhat hozzá. Az illegitim tranzakciók hozzájárulhatnak egy ország tökefelhalmozásához, amit a hagyományos értékrend meggátol vagy megnehezít, mert „tiltja” a tőke öncélú felhalmozását: a közösség jómódú tagjainak kötelességük gondoskodni a közösség elesett tagjairól, anyagi hasznukat ugyanúgy meg kell osztaniuk, mint a politikusoknak vagy funkcionáriusoknak is felhalmozott politikai tőkéjüket. A korrupció útján felhalmozott tőke, ha nem svájci bankokba vándorol, hanem képződésének helyén kerül befektetésre, előmozdíthatja a gazdasági fejlődést. A korrupció emellett – felemás módon ugyan, de – hozzásegíthet a vállalkozói szellem és kultúra kiműveléséhez és elterjedéséhez, amely ugyancsak szemben áll a tradicionális normákkal és bomlasztóan hat rájuk.

Mindez azonban nem több pusztán lehetőségnél, ugyanis semmi bizonyítékunk nincs arra, hogy a korrupció révén valóban orvosolni lehet a rendszer fent említett funkcionális zavarait. Érvelhetünk Myrdalhoz³⁷ hasonlóan is, aki – szemben a funkcionalistákkal – azt állítja, hogy a harmadik világ valamennyi gazdasági, társadalmi és politikai betegségének alapvető oka a korrupció, amely nem gyógyszer, hanem kórokozó vírus. A funkcionalisták és az ún. moralisták közötti vitát empirikus bizonyítékok hiányában aligha lehet eldönteni. Az elmondottakon túl – tételük bizonyítására, mely szerint a korrupció járhat pozitív rendszer- vagy alrendszer szintű hozadékokkal – a funkcionalistáknak azt is meg kellene válaszolniuk, hogy milyen feltételek mellett áll fenn ennek a lehetősége.

Rendszerszintű funkcionális zavarok nemcsak a harmadik világ társadalmaira, hanem a modern társadalmi berendezkedésekre is jellemzőek. Ezek a funkcionális problémák a modern társadalmak korrupciós gyakorlatának strukturális „okaiként” vagy legalábbis ösztönzőiként értelmezhetőek.

Funkcionális zavarok és korrupció a modern világban

A politikai korrupció strukturális „okai” vagy ösztönzői a modern társadalmakban – melyeket a társadalmi struktúra hibáinak vagy tökéletlenségeinek nevezhetünk – sokfélék lehetnek. Ezek közül csupán háromra utalok. Korrupt cselekedet elkövetését ösztönző tényező lehet:

- a) a jogrend és a társadalom értékrendje közötti diszkrepancia, ami abban jelenik meg, hogy a jogrendszer tiltja, illet-

ve nem teszi lehetővé a társadalom, vagy a társadalom bizonyos csoportjai számára bizonyos szükségletek kielégítését. Klasszikus példája ennek a prostitúció, melynek gyakorlását a jogrendszerek többsége tiltja vagy korlátozza. A tiltás azonban szemben áll a társadalom nagy többségének értékítéletével – az emberek toleránsak ezzel az ősi szakmával szemben – és bizonyos embercsoportok szexuális szükségleteivel. Miután a jog ez esetben olyan vitális és intenzív szükségletek kielégítését korlátozza és bünteti, amely fölött tényleges hatalma nincsen, ezért maga válik a prostitúcióval kapcsolatos rendőrségi korrupció egyik potenciális forrásává.

- b) A korrupció egy másik strukturális oka lehet a közhivatalok bürokratikus szervezeti felépítéséből adódó merevség és frigiditás, amely abban nyilvánul meg, hogy képtelenek a külső környezeti változásokra, kihívásokra és igényekre megfelelő időben és módon reagálni. A bürokratikus „szerep” megköveteli a szabálykonform fegyelmezett magatartást, melyben a hangsúly a procedúrákhoz való ragaszkodásra esik, melynek során feledésbe merülhet a hivatal rendeltetésének célja, az, hogy mi végre alkalmazzák a procedúrákat. Ez a „begyakorlott tehetetlenség” (trained incapacity) – ahogy Merton³⁸ nevezi – olyan diszfunkciókhoz vezet, melyek akadályokat gördítenek a közösségi célok megvalósítása elé éppúgy, mint az állampolgárok szükségleteinek kielégítése elé. Ez azzal a következménnyel járhat, hogy az emberek megvesztegetéssel vagy egyéb más törvénytelen eszközzel próbálják a hivatalos csatornákat megkerülve szükségleteiket, jogait vagy jogosultságait kielégíteni. R. Ackerman³⁹ külön fejezetet szentel annak elemzésére, hogy a különböző bürokratikus struktúrák (a fragmentált, a szekvenciális; a hierarchikus és a dezorganizált) és a hivatalnoknak ezen belül elfoglalt helye és mérlegelési lehetősége milyen módokon ösztönözheti vagy „kényszerítheti” ki a korrupciót.
- c) A politikai korrupció elkövetésére ösztönző strukturális tényezőként lehet kezelni a köztisztviselők és közhivatalok ellenőrzésében mutatkozó „hiányosságokat”, vagy általánosabban és szigorúbban fogalmazva: a politika civil társadalom általi ellenőrzésének a gyengeségeit. Az ellenőrzés gyengesége két következménnyel járhat: egyfelől illegitim cselekedetek megtételére készítheti a köztisztviselőket, mert szoros ellenőrzés hiányában kicsi a lebukás veszélye és kockázata, másrészt azt eredményezheti, hogy a korrupt politikusokat újraválasztják, a korrupt közhivatalnokokat nem fosztják meg állásuktól. Pusztán az érdekesség kedvéért említem meg, hogy egy amerikai polgármester, aki jogerős börtönbüntetését töltötte, a börtönből is képes volt új-

rávalasztatni magát. Az eset ugyan nem az ellenőrzés gyengeségét fejezi ki, hanem azt az ennél sokkal súlyosabb tényt, hogy alkalmasint még a szigorú ellenőrzés vagy büntetés sem szünteti meg a korrupciót.

A köztisztviselők és közhivatalok civiltársadalom általi ellenőrzésének gyengesége a köztisztviselői státusz „természetéből” magyarázható. A köztisztviselő ugyanis – legyen szó politikusról, bürokratáról vagy bíróról stb. – szemben a „természetes személlyel”, az állampolgárral, „fiktív személy”, aki másoknak (a megbízóknak) a helyén áll, akiket megszemélyesít, képvisel, helyettesít: akiknek a nevében, érdekében és megbízásából cselekszik. A megbízatás intézményében azonban implicite benne rejlik annak a lehetősége, hogy a megbízott nem a megbízó, hanem saját érdekét követve jár el. Az „opportunist” magatartásnak, a közhivatali pozícióval való visszaélésnek két feltétele van: a) az egyik az, hogy a megbízott olyan információknak vagy tudásnak van a birtokában, amivel a megbízó nem rendelkezik (információs aszimmetria). Az állampolgár a politikus megbízójaként nem tudja áttekinteni a politikai masinéria működését, ahogyan a kormányhivatal megbízója, a választott politikus sem birtokolja a bürokrácia szakértelmét, amelynek birtokában az a politikai akaratot a gyakorlatba átülteti. A megbízott azonban nemcsak információs monopóliummal rendelkezik a megbízóval szemben, hanem azzal a lehetőséggel is, hogy annak eltitkolásával hasznot húzhat abból. b) Az opportunist magatartás másik előfeltétele a megbízott jellemében keresendő: ha az gyenge, ha nem becsületes jellem, akkor partnerével való kapcsolatában csalni, lopni és hazudni fog, vagy korrump tranzakcióba fog belépni, ha azok kifizetődőbbek, mint az alternatív lehetőség, a megbízatás szerepének tisztességes betöltése.⁴⁰

A megbízó csak úgy tud megbizonyosodni megbízottja megbízhatóságáról, hogy az a megbízatás célja szerint jár-e el, ha ellenőrzi, vagy ellenőrizteti azt, azaz ha megfizeti az ezzel kapcsolatos tranzakciós költségeket. Azonban az ellenőrzés sem képes a fenti probléma tökéletes megoldására, mert felveti az ellenőrök ellenőrzésének a dilemmáját – ugyanis semmi garancia nincsen arra, hogy az ellenőrök ne korrumpálódhatnak –, és mert az ellenőrzöttek is kidolgozzák az ellenőrökkel szembeni ellenstratégiáikat.⁴¹

A funkcionális megközelítés szerint, ha a korrupció a rendszer funkcionális zavaraira adott válasz – ha eszközként szolgál a fenti strukturális problémák „megoldására” –, és ha a korrupció által okozott hasznok és károk egyenlege pozitív, akkor maga a korrupció is hasznos, pozitív. Eszerint a prostitúcióhoz vagy a bürokratikus szervezet rigiditásához kapcsolt korrupció hasznos lehet, mert a) növeli a korrump cserében részt vevők közvetlen „jólétét” vagy hasznosságérzését, b) mert segít meg-

oldani egy strukturális problémát – ez esetben a jogrendszer és a társadalom értékítélete közötti konfliktust, illetve a bürokratikus szervezet hatékony működésének a hiányosságait –, c) mert a prostitúció esetében csökkenti a büntetéssel járó társadalmi költségeket, a bürokrácia esetén pedig a szervezet megreformálására fordított társadalmi költségeket. A korrupció azonban csak akkor minősíthető hasznosnak, ha e „pozitív” hozadéka meghaladják az általa okozott károkat, az illegitim cselekedetek negatív externáliáit. E negatív externáliákhoz sorolható a jogrendből való kiábrándultság, az erkölcsök meglazulása és a közhivatalokba fektetett társadalmi bizalom elvesztése.

A nehézség azonban pontosan abban van, hogy a korrupció pozitív és negatív hatásai közé sok egymással össze nem mérhető dolog tartozik – a jogrendre, a kultúrára, a gazdaságra, a politikára tett hatás –, ami lehetetlenné teszi a pozitív és negatív hatások aggregálását, azt, hogy pontos számításokat végezzünk arról, hogy hogyan keverednek ezek egymással, hogy azután végső ítéletet hozzassunk arról, hogy azok egyenlege pozitív vagy negatív.

A funkcionalizmus erényei közé tartozik viszont annak felismerése, hogy a politikai korrupciót nem lehet megérteni és megmagyarázni az individuális magatartás alapján, illetve, hogy a korrupció okai a rendszer strukturális és funkcionális zavaraiiban keresendők. Az is előnyére írható, hogy az illegitim tranzakciók hatását és eredményességét a legitim kormányzati politikák hatékonyságával is megpróbálja összehasonlítani. Itt is abból indul ki helyesen, hogy az illegális gyakorlatok nem feltétlenül kevésbé hatékonyak a kormányzati politikáknál, azaz a kormányzat által hozott döntések vagy közpolitikák nem kezelhetőek úgy, mint amelyek eleve jobbak, hatékonyabbak korrumpált alternatíváiknál.⁴² A nehézség itt abban áll, hogy hogyan lehet ezt az összehasonlítást elvégezni? Ugyanis egy kormányzati döntés vagy közpolitika nem lehet egyszerre korrumpált és nem korrumpált, ami lehetővé tenné a két alternatíva empirikus összehasonlítását. Ez azt jelenti, hogy egy képzeletbeli megoldást vetünk össze egy valósággal, ami meglehetősen problematikus. Ha egy kormányzati döntés legális és valóságos, hogyan tudjuk annak hatékonyságát összemérni az alternatívát jelentő korrumpált közpolitikával (ami ez esetben nem létezik), vagy ha a döntés korrumpált, honnan tudjuk, hogy mik lettek volna a nem korrumpált döntések következményei?

A fentiekén túl, a politikai korrupció funkcionalista igazolásával szemben a következő általános ellenvetéseket lehet felhozni: a) a funkcionalizmus a politikai korrupcióban valamiféle fatális szükségszerűséget lát, mert ha az a rendszer működése szempontjából funkcionális, akkor nem lehet, és nem is kell ellene fellépni. A probléma itt az, hogy még ha el is fogadnánk azt, hogy a korrupció képes választ adni a rendszer bizonyos

funkcionális zavaraira, akkor is felhozható vele szemben az az ellenvetés, hogy az illegitim tranzakciók nem szüntetik meg e zavarok strukturális okait, vagyis a korrupció felületi és nem radikális gyógymód, ha egyáltalán az.

b) A funkcionalizmus a rendszert formálisan értelmezi, azaz eltekint a konkrét szereplők interakciójától, és a társadalom-politikai rétegződéstől, attól, ami a hatalom gyakorlásában mutatkozik meg azok között, akik szerepet kapnak a rendszerben és a korrupcióban és akik nem. c) A funkcionalista megközelítés nem veszi figyelembe azt, hogy a fentiekből adódóan a korrupciónak mindig vannak nyertesei és vesztesei, illetve, hogy a nyertések és áldozatok nem azonosíthatók a rendszerre gyakorolt pozitív és negatív hatásokkal.

Összefoglalva elmondható, hogy a funkcionalizmus pusztán a korrump csere manifest rendszerfunkciónak – önmagában is ellentmondásos – elemzésére összpontosít, eltekint viszont annak látens társadalmi-politikai következményeitől, attól, hogy a) a korrupció rövid távon ugyan meggyorsíthatja a folyamatokat vagy orvosolhatja a rendszer funkcionális zavarait, hosszabb távon azonban nem „olaj”, hanem sokkal inkább „homok” a gépezetben, b) nem veszi figyelembe, hogy a korrupciónak vannak „áldozatai”, hogy a korrupció nem kompenzálja a társadalmi-politikai egyenlőtlenségeket, hanem más formában hívja azokat életre, és hogy c) rejtett természete megakadályozza, hogy áldozatai kihasználják vagy szembeszálljanak vele, mert mint arra rá fogok mutatni, „elvakítja”, becsapja és manipulálja áldozatait.

A következőkben – a politika és civil társadalom közötti csere kontextusában – a politikai korrupció három „látens” aspektusával foglalkozok.

A POLITIKAI KORRUPCIÓ MINT A POLITIKA ÉS A CIVIL TÁRSADALOM KÖZÖTTI CSERE

1. A politikai korrupció egyik lényeges meghatározottságaként könyvelhető el az, hogy a gazdasági és politikai alrendszer közötti olyan csere, amelyben a köztisztviselő vagy közhivatal (a hatalomgyakorló) által felajánlott „áru” közösségi vagy társadalmi tulajdonban van: amit a hatalomgyakorló elidegenít, az neki nem tulajdona, állami alkalmazottként legfeljebb olyan birtoka, aminek kezelésével és használatával az állampolgárok vagy az „állam” bízta meg. Amit a köztisztviselő az illegitim cserében elidegenít, az nem pusztán valamilyen jogtalan kedvezmény vagy előnynyújtás – szerződés odaítélése, adóelengedés, vámkedvezmény, ilyen vagy olyan állami támogatás stb. –, hanem az a hatalom is, amivel a jog, illetve az állampolgárok felruházták. A köztisztviselő által felkínált áru vagy szolgáltatás

úgy viszonyul korrupt módon felhasznált hatalmi jogköréhez, mint a használati értékek világa a pénzhez: a hatalomgyakorló által nyújtott korrupt szolgáltatások és kedvezmények az illegitim módon gyakorolt (eladott) hatalom pusztá megjelenési formáinak tekinthetők. A korrupt tranzakciókban tehát nemcsak javakat adnak el, vagy cserélnek ki egyéb más jószágokra, hanem magát a hatalmat, vagy hatalmi jogkört is árucseré tárgyává teszik, ahogyan a „piacon” sem pusztán használati jószágokat cserélnek egymásra, hanem azok belső csereértékét – tehát pénzt – is.

A hatalommal nem rendelkezők és a hatalmat gyakorlók közötti (ideális) reciprok hatalmi viszony – közgazdasági terminusokban – a középkori skolasztikus filozófia tulajdonelméletével világítható meg. A skolasztika – szemben a római joggal, amely az osztatlan, abszolút magántulajdon olyan jogi kifejeződése, amely teljes rendelkezési jogot biztosít a tulajdonosnak abban a tekintetben, hogy milyen célra használja fel erőforrásait és lehetővé teszi azok szabad elidegenítését is –, a tulajdont osztottként, kettősként (*dominium duplex*) definiálta: a tulajdonon belül megkülönböztetett egy felső és egy alsó tulajdonost (*dominium directum*ot és *dominium utile*-t). Az alsó tulajdonos – az erőforrások tényleges felhasználója – nem diszponált teljes mértékben szabadon „birtoka” fölött, mert azt a felső tulajdonos különböző kötelemekkel terhelte: így az alsó tulajdonos nem idegeníthette el birtokát és bizonyos szolgáltatásokkal és járadékokkal tartozott urának. A választópolgár és a hatalomgyakorló (a politikus) vagy az „állam” és a köztisztviselő (pl. a bíró) közötti kapcsolat a skolasztikus tulajdonelméletben lefedett viszonyt „modellálja”: a hatalomgyakorlók – ebből a szempontból teljesen mindegy, hogy a választópolgárok vagy az állam ruházta-e fel őket hatalommal – az alsó tulajdonoshoz hasonlóan pusztán birtokosai és használói az államhatalomnak – hatalmi jogkörüknek –, nem pedig tulajdonosai is egyben. Az analógiánál maradva, a felsőbb tulajdonos, aki a hatalom „tényleges” tulajdonosa és forrása – akinek megbízatásából és akinek az „érdekében” és javára cselekszenek a hatalomgyakorlással megbízottak – a választópolgárok tömege, illetve azok „képviselője”, az állam.

A hatalommal való visszaélés – amit fentebb a hatalom erkölcsi kiüresedésével társítottunk – közgazdasági szempontból úgy fogható fel, mint a korlátozott rendelkezési jogot kifejező birtok (alsó tulajdon) korlátlan tulajdonként (felső tulajdonként) való felhasználása, aminek közelebbi tartalma és jelentése az, hogy a hatalomgyakorló terhelésektől, vizontszolgáltatásoktól és kötelezettségektől mentesen használja a rábízott hatalmat, azaz magántulajdonként kisajátítja.

2. A gazdasági és politikai alrendszer közötti illegitim csere második meghatározottsága az, hogy abban csak olyan szemé-

lyek vehetnek részt, akik rendelkeznek a szóban forgó alrendszerek alapvetőnek tekintett jószágaival vagy „médiумаival”: a pénzzel és a hatalommal. Akiknek sem pénzük, sem hatalmuk nincsen, azok ki vannak zárva a korrump tranzakciókból és az azokból eredő közvetlen, potenciális hasznokból is. Az alrendszerek önreprodukcióját és a bennük tevékenykedők magatartását szabályozó „médiумok” (a pénz és a hatalom) „domináns jószágoknak” tekinthetők, mert nemcsak a szóban forgó alrendszer jószágaira válthatók be, hanem alrendszerükön kívüli életnyilvánítási terepek javaira és szolgáltatásaira is: pénzzel nemcsak gazdasági javakat lehet vásárolni, hanem – illegitim módon – adott esetben meg lehet venni a médiát, a bíróságokat vagy a kormányt is, ahogyan a hatalom sem csak ilyen vagy olyan tartalmú közpolitikákra váltható be, hanem kicserélhető anyagi jószágokra vagy szolgáltatásokra is.

A domináns jószág fogalma közelebbről azt jelenti, hogy a szóban forgó életterületen (társadalmi alrendszeren belül) és életterületek (alrendszerek) között jószágok uralkodnak jószágok fölött, értékek uralkodnak értékek fölött. A pénz kitüntetett jószágként az áruvilág egészével áll szemben, és ha a zsebében van – írja Marx –, a használati értékek sokasága fölött biztosít számomra hatalmat. Ehhez hasonlóan a mások – a hatalommal nem rendelkezők – fölötti diszpozícióra redukált (instrumentális) hatalom is szemben áll a hatalommal nem rendelkezők sokaságával, illetve a hatalom olyan erkölcsi aspektusaiival, mint az egyenlőség, igazságosság, méltányosság és közérdek. A probléma mind a pénz, mind a hatalom (pontosabban a gazdaság és a politika) esetében ott kezdődik, amikor eszközből öncéllá válnak. Ennek a cél-eszköz kontextusnak alapján beszél Polányi formális és szubsztantív gazdaságról, McIntyre pedig külső és belső értékekről. A formális piac és pénzgazdaság elmentétbe kerülhet a gazdaság szubsztantív fogalmával, a gazdálkodás eredendő céljával, azzal, hogy annak alapvetően emberi szükségletek kielégítése volna a funkciója, nem pedig a jövedelemmaximálás. Ehhez hasonlóan kerülhet ellentmondásba a külső értékeket (pénz, presztízs, befolyás) követő instrumentális hatalom a politika belső értékeivel – a politikai közösség hatalmi viszonyaiban megkövetelt egyenlőséggel és igazságossággal –, amelyek a klasszikusok szerint a politikai közösség és politizálás megkérdőjelezhetetlen erkölcsi céljai. McIntyre⁴³ terminológiájában: a hatalommal való visszaélés, illetve a hatalom erkölcsi kiüresedése a külső értékek belső értékek fölötti uralmát jelenti.

A pénz és a hatalom nemcsak olyan domináns jószág, amelyet birtokosai szinte tetszés szerint válthatnak be más életnyilvánítási terepek javaira és szolgáltatásaira, hanem olyan jószágok is, amelyek a) nem állnak korlátlanul rendelkezésre, b) ennél fogva birtoklásuk társadalmi konfliktusokat generál, mert ha

egy embercsoport birtokolja azokat, ez kizárja azt, hogy egy másik is magáénak vallhassa, c) harmadszor: olyan jószágok ezek, melyek szűkebb embercsoportok által kisajátíthatóak (monopolizálhatók). A dominancia azt írja le, hogy milyen módon használják azokat a kitüntetett társadalmi javakat (ez esetben a pénzt és a hatalmat), amelyek felhasználását sem erkölcsi, sem saját „belső jelentésük” nem korlátoz, a monopólium azt fejezi ki, hogy e szűkös jószágok kevesek tulajdonában vannak, illetve, hogy ezek a kevesek gyakorolnak ellenőrzést fölöttük.⁴⁴ A domináns jószágok birtoklása vagy monopolizálása tehát előfeltétele a korrupt tranzakciókban való részvételnek, mivel a politikai korrupció a pénz és a hatalom, vagy másként fogalmazva a gazdasági és a politikai alrendszer közötti cserekapcsolat. Ebből szükségképpen következik, hogy a) nagyléptékű illegitim tranzakciókban csak nagy pénz vagy hatalom birtokában lehet részt venni, és hogy b) miután a politikai korrupció a közösség tulajdonában lévő jószágokkal kereskedik, ezért azok, akik kimaradnak belőle áldozatai lesznek az abban résztvevőknek. Ebben az értelemben a politikai korrupció a kizsákmányolás specifikus formája, amelyben a korruptak jutnak jogtalan és meg nem érdemelt előnyökhöz a tisztességesekkel szemben.

3. A gazdasági és politikai alrendszer közötti illegitim csere harmadik meghatározottsága annak rejtettsége és manipulatív, látszatteremtő jellege. A csere a nyilvánosság háta mögött, annak kizárásával történik, a benne résztvevők és az abból kizártak pozíciói aszimmetrikusak. Az egyenlőtlenség nemcsak az erőforrásokra (pénz, hatalom) vonatkozik, hanem arra a kulturális tőkére, információra és tudásra is, amellyel az elit tagjai és az abból kizártak rendelkeznek. A tudás hatalom, amely azonban csak akkor igazolható, ha egy erkölcsi értelemben vett jó létrehozására irányul – érvelt Plátón: az orvosnak, aki egy bizonyos szakértelem birtokosa, betegként azért engedelmeskedem, mert tevékenysége egy erkölcsileg igazolható cél létrehozására irányul és a javamat szolgálja. A tudás azonban az instrumentális hatalmat, a másik ember feletti uralmat is szolgálhatja, mert semleges a célok erkölcsi jóságával vagy helytelenségével szemben (Bacon). Az instrumentális hatalom szolgálatába szegődött tudás a görög felfogásnak pontosan az ellentettje, mert a) nem egy erkölcsileg igazolható cél megvalósítását szolgálja, hanem a korrupt tranzakciókban részt vevők „valódi” céljainak az elleplezését és b) az abból kirekesztettek megtévesztését, manipulálását. A korrupció a hatalom birtokosainak „ideológiai” (tudása) révén látszatokat hoz létre, olyan imaginárius világot teremti, amely a politikai realitás, a korrupt gyakorlatok elfedésére és az „áldozatok” manipulálására szolgál. Ez a kettős cél csak úgy érhető el, ha 1. a hatalom vagy annak képviselője és megjelenítője annak mutatja magát, ami valójában nem, 2. és ha sikeresen el tudja rejteni tényleges valóságát, azaz ha az önmagáról

kialakított képet megkettőzi: az egyiket nyilvános, a másikat privát célokra használja. A hatalomgyakorlóknak (az elit) az önmagáról alkotott képe skizofrén – érvel Jeanne Becquart-Leclercq⁴⁵: a) a nyilvánosság számára fenntartott és felmutatott szimbolikus önkép azzal az „ideális vízióval” áll kapcsolatban, amelyet a társadalom és a politikai rendszer önmagáról alkot és amelyet – formálisan legalábbis – a hatalmi jogkörök gyakorlói is magukévá tesznek. Némi leegyszerűsítéssel azt mondhatjuk, hogy a hatalmi elit szimbolikus – a civil társadalom irányában felmutatott – önképe azonos a jogállamiság és a demokrácia elveinek és értékeinek a vállalásával, illetve annak szimbolikus – médiákon és politikai vitákon keresztül – demonstrálásával, hogy a hatalom és hatalomgyakorlás erkölcsileg tisztességes célokat szolgál, hogy a hatalmi viszonyban érvényesül a reciprocitás, egyenlőség- és igazságosságelve. Ez az önkép a hatalom gyakorlói – az állam képviselői és megjelenítői – számára idealizált önképként jelenik meg, ami találkozik az állampolgárok helyeslésével, mert megfelel az állampolgárok hatalomról alkotott spontán erkölcsi meggyőződésének. A hatalomgyakorlóknak az önmagukról kialakított szimbolikus önképe – mint azt sokan állítják – nem tekinthető pusztán csalásnak és/vagy önbecsapásnak, nem egyszerűen kódosítás és mítosz, hanem a hatalomgyakorlás olyan kellése és normája, amit a közvélemény is támogat. Ennélfogva olyan „valóság” is, amelyet a hatalomgyakorlónak „komolyan” kell vennie. (2) Mindazonáltal a hatalmi jogkörrel felruházottak szimbolikus önképe mégis csak a „kellés” és nem a „van” világába tartozik, mert hogy a hatalom micsoda, az nem pusztán annak a függvénye, hogy mit állít önmagáról, hanem alapvetően attól függ, hogy hogyan működik, mit csinál. Ennélfogva a hatalomgyakorlók szimbolikus önképét meg kell különböztetni a hatalmi jogkörök gyakorlásának „operacionális szintjétől” (Becquart-Leclercq) – a valóságos hatalomgyakorlástól – és az ezt tükröző és kifejező „gyakorlati”, a hatalom önmaga számára fenntartott – a nyilvánosság elől elrejtett – privát önképétől. A hatalomgyakorlás operacionális szintjének ugyanúgy megvannak a maga normái, mint a szimbolikus szintnek: ezek a standardok – szemben a szimbolikus szinten megfogalmazott reciprocitás egyenlőség és igazságosságelményével – az instrumentális hatalomgyakorlásnak azok a „technikái” és „informális kódexei”, amelyekről Platón és Machiavelli beszélt, akik szerint a hatalmi jogkörök birtokosainak privilégiuma, sőt alkalmasint „kötelessége”, hogy bizonyos esetekben hazudjanak az állampolgároknak. Az operacionális szint informális kódexe az illegitim gyakorlatok (piszkos kezek) valamennyi formáját magában foglalja, amelyek a legalitás határain belül maradnak. Ezek olyan erkölcsileg megkérdőjelezhető magatartások, amelyek a jogra való hivatkozással „igazolhatóak” és álcázhatóak. Fontos kiemelni, hogy az operacionális

szint nem merül ki a különböző, erkölcsileg megkérdőjelezhető hatalmi technikák iránti toleranciában, hanem hozzátartozik az illegális tranzakciók titokban tartásának, az azokról való hallgatásnak a „fogadalma” és kötelezettsége is.

A hatalomgyakorlásnak tehát van egy szimbolikus és egy operacionális – egy a nyilvánosság és egy a hatalomgyakorlók számára fenntartott és hozzáférhető – szintje, amely a hatalom kétfajta önképében fejeződik ki. Mind a szimbolikus, mind az operacionális szint normarendszerként működik, melyet a hatalmi jogkörrel felruházottaknak tekintetbe kell venniük, mert a két normarendszer között lévő potenciális szakadék a korrupt hatalomgyakorlás szempontjából kockázati tényezőt jelent. a) Ha az operacionális és szimbolikus normák között túl nagy a távolság, ha a hatalomgyakorlók nincsenek tekintettel a szimbolikus normáknak még a látszatára sem (ha a korrupt hatalomgyakorlás nyílttá és arrogánssá válik), az botrányhoz vezethet, aminek következményei beláthatatlanok. Ezért ilyen helyzetekben a hatalom – pusztán önvédelemből – hajlamos a „deviáns” köztisztviselő vagy közhivatal szankcionálására. Mindaddig azonban, amíg az operacionális normák (amelyek valójában a korrupció informális kódexei) és a körük szerveződő korrupt tranzakciók rejtve maradnak, addig az elit nem lép fel a korrupt gyakorlatok elkövetőivel szemben –, hiszen a deviánsok nem az operacionális, hanem a szimbolikus szint normái alapján deviánsok –, csak akkor szankcionál, ha a nyilvánosság számára is kiderül róluk, hogy korruptak. b) A korrupt hatalomgyakorlás szempontjából látszólag az a kedvező helyzet, amikor a szimbolikus normák sikeresen képesek elfedni és álcázni a politikai realitást, a korrupt gyakorlatokat, ami többek között a két normarendszer egymáshoz való közelítésével érhető el. Ennek egyik leglényegesebb eszköze lehet a törvényhozás, amely legálissá teheti a korrupció bizonyos formáit, azonban ennek is megvannak a maga veszélyei, mert a korrupció törvényes úton való legalizálása korántsem biztos, hogy a nyilvánosság szemében legitimé is teszi azokat. Ugyanis a törvényesített korrupció legalább olyan veszélyes lehet és legalább annyira irritálhatja az embereket, mint annak nyílt és arrogáns formája. A korrupcióra alkalmas adó törvény, illetve az ilyen célzattal megalkotott törvény és az arra való hivatkozás ugyanúgy a hatalom cinikus erkölcsi lealjasulása, mint a hatalom által nyíltan felvállalt fosztogatás. A két korrupciós stratégia között sincsen lényeges különbség annyiban, hogy mindkét esetben áthágják a hatalmi viszony reciprocitásvét, a hatalommal mindkét esetben visszaélnak, a különbség pusztán annyi, hogy az első esetben nyíltan, a másodikban burkoltan, a jog köntöse mögé bújva. c) A szimbolikus és operacionális normák ritka pillanatokban egyensúlyban is állhatnak egymással, ami – szemben az előbbi két alternatívával – valószínűleg egy mérsékelt korrupciónak a

tükrörképe. Ezek azok a periódusok a politikatörténetében, melyeket eufémisztikusan tisztáknak szoktunk nevezni.

A KORRUPCIÓ ELLENI HARC

A politikai korrupció üldözése és büntetése kényes kérdés, aminek oka részben abban van, hogy az üldözők és üldözöttek, a felelősségre vonók és felelősségre vontak ugyanannak a hatalmi elitnek a tagjai: a hatalom birtokosai büntetik a hatalom birtokosait, ami „családi ügyet” csinálhat a korrupció elleni harcból, és ennek komoly következményei lehetnek a korrupció elleni küzdelem hatékonysága szempontjából. Ezt bizonyítják a korrupciót követő büntetésekkel foglalkozó tanulmányok, amelyek szinte egyöntetűen azt mutatják, hogy a bűnösök nagy része sértetlenül megússza (rosszabb esetben néhány havi elzárás vagy pénzbüntetés a dolog vége). A politikai korrupció elleni fellépést megnehezíti az embereknek a politika irányában tanúsított ambivalanciája is: egyfelől – cinikusan vagy rezignáltan – úgy vélik, hogy a korrupció a politika inherens mozzanata, másfelől erőteljesen tiltakoznak ellene. A politikához való eme kétértelmű és paradox viszony rejtett elfogadása a korrupciónak, „szimbolikus cinkosság” és legitimáció-kölcsönzés.⁴⁶ További nehézséget jelent a politikai korrupció jelenségének a kétértelműsége, az ugyanis különbözik az olyan „egyszerű” és egyértelmű bűncselekményektől, mint amilyen pl. a rablás vagy gyilkosság, ahol a jogsérelem egyértelműen megállapítható és szankcionálható. A korrupció nem olyan egyértelmű jelenség, mint a fenti jogsértések, enniélfogva nem is ítéltető meg mindig egyértelműen. Elítélhető vagy felelősségre vonható-e az a képviselő, aki választóköre vagy szülőföldje infrastrukturális fejlesztéséért lobbizik? Valószínűleg nem, noha a partikuláris érdekek előtérbe helyezésével esetleg szélesebb társadalmi érdekeket sért. Emellett egy cselekvés korrump vagy nem korrump voltának a megítélése nemcsak a cselekvési kontextus függvénye, hanem – mint láttuk – a szóban forgó cselekvés társadalmi értékelésétől is függ, mert amit az egyik kultúrában korruptnak tekintenek, az nem biztos, hogy a másikban is elítélendőnek bizonyul, vagy amit az egyik társadalmi csoport korrupciónak bélyegez meg, az a másik szemében erkölcsi kötelesség lehet.

Ha a politikai korrupció elleni küzdelem „családi ügy”, olyan harc amelyben a hatalmi elit mintegy önmaga ellen lép fel, akkor joggal tehető fel a kérdés, hogy milyen érdeke fűződik az uralkodó elitnek az önmegtisztuláshoz, és ha a civil társadalom nem tudja ellenőrizni a hatalmat, akkor sikeres és hatékony lehet-e ennek az elitnek az „önbüntetése”?

Az uralkodó elit különböző csoportjai közötti viszony az esetek többségében kétértelmű, és ugyanez a kétértelműség jel-

lemző az elitnek mint elitnek a civil társadalomhoz való viszonyára is. A politikusok és a bürokraták, vagy a magas rangú kormánytisztviselők és a nyomásgyakorló szervezetek képviselői közötti viszony alapulhat az egyik vagy a másik fél dominanciáján, vagy ideiglenes egyensúlyi állapoton, kapcsolatuk érdekeik és erőforrásaik függvényében öltheti a harc vagy a kooperáció formáját, a civil társadalomhoz való viszonyukban azonban közös frontot alkotnak, mert valamennyiüknek elemi érdeke a civiltársadalom legitimitációjának a megőrzése, hisz annak elvesztése beláthatatlan következményekkel járhat. Ezzel magyarázható, hogy a korrupció elleni küzdelem, amelyet valamennyi kormány a zászlajára tűz, maga is kétértelmű, kontextusfüggő: az eliten belüli erőviszonyok illetve az elitnek a civil társadalomhoz való viszonya fogja meghatározni, hogy a korrupcióellenes politikai stratégiák látszatstratégiák lesznek-e vagy valódiak. Gyenge civiltársadalom esetén a korrupcióellenes politikák nagy valószínűséggel látszatpolitikák lesznek, melyek célja nem a korrupció tényleges kiirtására irányul, hanem a civiltársadalom megnyugtatóására és manipulálására. Valójában a korrupció elleni politikai harc ritkán törekszik a korrupció radikális kiirtására, mert ahhoz azokat a strukturális „okokat” kellene megszüntetni, amelyek kiváltják azt, erre pedig egyetlen rezsím sem vállalkozik. Ehelyett megelégszenek az intézmények „megreformálásával”, amelyek azonban – mint arra R. Ackermann rámutatott – nem egy esetben pontosan az ellenkező célt szolgálják, nevezetesen a korrupció könnyebbé tételét a megreformált szervezeten belül.

Az a kormány, amely meghirdeti a korrupcióellenes harcot, gyakran még akkor is erkölcsi legitimitációhoz vagy politikai tőkéhez jut, ha ez pusztán látszattervékenység. Közismert, hogy R. Gandhi az 1984-es választási kampányban, Lopez Portillo elnök 1976 és 1982 között, La Madrid 1982 és 1988 között vagy a kínai vezetők az 1989-es júniusi események után a politikai korrupció elleni küzdelem „élharcosaiként” kovácsolták ki politikai tőkéjüket, erősítették meg hatalmukat.⁴⁷ Azonban a korrupció elleni kormányzati fellépés ellenkező eredményekkel is járhat: eredményezheti a kormányzat legimitásvesztését és beszennyezheti a hatalom birtokosainak „jó hírnevét”, sőt a hatalmi elit és a bürokrácia szempontjából nemkívánatos botrányokhoz is vezethet. A bizonytalanság tartalmazta kockázatból lehet megérteni, hogy miért viselkedik az elit kétértelműen a korrupció elleni harccal kapcsolatban.

A politikai korrupció elleni harc maga is kétes politikai eszközvé válhat, amely a civil társadalom manipulálásán túl a hatalmi eliten belüli politikai küzdelmek fegyvere is lehet. A politikai korrupció vádjá alapján kísérletet lehet tenni az államcsínyek erkölcsi „igazolására” és azzal lehet érvelni, hogy azok a korhadt és korrupt rezsimek eltüntetésére irányultak, függetle-

nül attól, hogy a korrupciós vád valódi-e vagy pusztán rágalom. Korrupciós vád alapján meg lehet szabadulni párton, vagy koalíción belüli politikai riválisainktól, de a korrupció elleni kormányzati küzdelem szolgálhatja a politikai ellenzék lejáratását vagy lehetetlenné tevését is. Pl. a '80-as évek Kínájában az ottani pártvezetők rendszeresen éltek ezzel a „technikával”, hogy a túl messzire merészkedő reformereket eltávolíthassák a hatalomból. Az ilyen és ehhez hasonló esetekben általában nem szükséges a mélyebb érvelés és „bizonyítás”, mert kivételszámba mennek azok a politikusok vagy magas rangú köztisztviselők, akiknek ne lenne „valami a füle mögött”. Más esetekben elég néhány dokumentumot felfedni vagy néhány hamis tanút előállítani ahhoz, hogy a nem-kíváncos köztisztviselőt a korrupció hírébe hozzák. A korrupciós váddal való kölcsönös fenyegetés lehetősége ugyanakkor egyfajta „bűnös szolidaritást” hív létre a korrump hatalom birtokosai között, ami „meggondolt” cselekvésre készítet minden potenciális vádemelőt.

A korrupció elleni küzdelem lehet „valódi” is, amikor a kormány tényleges lépéseket tesz a korrupció okozta krízis orvoslására. A korrupcióellenes politikák részben annak a függvényei, hogy a kormányzatok a) mit tekintenek a korrupció okának, b) hogyan ítélik meg annak társadalmi következményeit és c) hogy a kormányzat mennyire elszánt a korrupció felszámolására.

Ha a kormány a korrupció geneziséét individuális okokban, a köztisztviselők erkölcsi gyengeségében és oportunizmusában látja, akkor a korrupcióellenes stratégiák nagy valószínűséggel a büntetéspolitika, a fizetéspolitika, a szigorúbb külső és belső ellenőrzés vagy az erkölcsi átnevelés (reszocializáció) formáját, vagy ezek valamilyen kombinációjának formáját öltik. A fenti stratégiák a korrupcióra ösztönző tényezők és motivációk minimalizálását illetve a korrump magatartás költségessé tevését célozzák. A gyakorlati életben a két leggyakrabban és „legsikeresebben” alkalmazott technika a szigorúbb büntetéspolitika és a fizetéspolitika. Ezek kombinációját alkalmazták Szingapúrban és Hongkongban, a világ két legkevesebb korrumpnak minősített országában, melyekben a korrupció ma már eseti tény és nem általános gyakorlat. Az elemzők szerint⁴⁸ ez nagyrészt a kormányok hatékony korrupcióellenes intézkedéseinek az eredménye. Szingapúrban pl. 1960-ban új korrupcióellenes törvényt hoztak, amely átfogóbban szabályozta a korrupciót és a miniszterelnöki hivatal hatáskörébe tartozó korrupciót vizsgáló hivatal felállításával szélesebb körű jogosítványokat biztosított a kormánynak. A törvény jogilag definiálta a korrupció fogalmát és a legmagasabb kiszabható büntetést 5 évi szabadságvesztésben és/vagy 10 000 szingapúri dollárban állapította meg és kötelezővé tette a korrupció során felvett összeg visszafizetését is. Ha a bűnös nem tudta visszafizetni a kenőpénzt, akkor még szí-

gorúbb büntetésre számíthatott. A hivatalt nyomozati jogkörrel ruházták fel, tanúkat idézhetett be és hallgathatott ki, a „törvénsértés” megállapításához és a gyanúsított elítéléséhez az is elegendő volt, ha rá lehetett bizonyítani a korrupció „szándékát”. Nem a vádlónak kellett bizonyítania a gyanúsított korrupctevékenységben való részvételét, hanem a gyanúsítottnak a saját ártatlanságát. A korrupciós perekről szóló beszámolók arról tudósítanak, hogy a nyomozók gyakorta éltek a fenyegetés különböző eszközeivel, pl. megkínózták a gyanúsítottat, ha az nem volt hajlandó a jegyzőkönyvet aláírni vagy megtagadták a gyanúsított ügyvédjének a kihallgatáson való jelenlétét. A korrupcióellenes stratégia másik eleme a fizetésemelés és a munkafeltételek folyamatos javítása volt. A köztisztviselők fizetését versenyképesé tették a magánszektorral, így biztosítván, hogy ez ne szívhatta el a képzett munkaerőt, illetve, hogy a köztisztviselőnek ne legyen kifizetődő illegitim tranzakciókba lépni.

Az elrettentő büntéspolitikai és a vonzó fizetéspolitika kombinációjával sikeresen vissza lehet szorítani a korrupciót – gyökeres felszámolása nyilvánvalóan lehetetlen –, azonban jól láthatóan ennek is van ára. Ugyanis a szigorú büntéspolitikai jogállamiság elveinek és a személyi szabadságjogoknak a megsértésével járt, mert elvitatta az ártatlanság vélelmének és a törvény előtti egyenlőségnek az elvét. A fizetéspolitika, a köztisztviselők fizetésének radikális megemlése bizonyára szintén hozzájárult a korrupció csökkentéséhez, de ennek is megvolt az ára, ugyanis – tisztán közgazdaságilag szemlélve –, nem lehetetlen, hogy a megemelt köztisztviselői bérek többbe kerültek a költségvetésnek, mint azok a veszteségek, amelyek a korábbi korrupciós gyakorlatból származtak.

A NYILVÁNOSSÁG SZEREPE A KORRUPCIÓNAL ELLENI KÜZDELEMBEN: A KORRUPCIÓS BOTRÁNYOK

Az állampolgárok nem a jog, a közgazdaságtan vagy a politológia szemüvegén keresztül tekintenek a korrupcióra, azt nemcsak jogsértésnek, nem is csak a közjót negatívan befolyásoló aktusnak tekintik, és azt sem gondolják, hogy a politikai korrupció egyszerűen a hatalmi pozíció privát célokra való kiaknázásával lenne azonos. Az emberek mindenekelőtt semmivel sem igazolható igazságtalanságot, a hatalomgyakorlás erkölcsi elfajulását látják a korrupcióban: alapvetően morálisan és emocionálisan reagálnak a nyilvánosságra jutott illegitim politikai tranzakciókra. Ezt azonban nem valamiféle rigorózus etika alapján teszik, hanem egyfajta „szituációs etika” talaján, azaz a) figyelembe veszi a szóban forgó korrupcióval vádolt személy „státusát”, azt, hogy magas vagy alacsony köztisztviselői funkciót tölt-e be, hogy külföldi-e az illető vagy honfitárs, hogy poli-

tikus, bíró vagy közhivatalnok-e stb. b) A közönség reakciójában szerepet játszik a korrupció típusa is, az, hogy az a személyes haszonmaximálást szolgálja-e, vagy intézményeknek, pártoknak stb. juttat előnyöket. c) A korrupcióra való reakciót befolyásolják a gazdasági-jóléti állapotok is: a gazdasági virágzás időszakaiban az emberek „elnézőbbek” a politikai korrupcióval szemben, mint válságperiódusokban. Amikor azonban egy társadalmon belül a korrupciós gyakorlat olyan méreteket ölt, hogy az meghaladja a nyilvánosság „tűrési küszöbét”, és ha ez egybeesik egy gazdasági recesszióval is, akkor nagy a valószínűsége a politikai botrányok kirobbanásának. A korrupciós politikai botrányok a köztisztviselők deviáns magatartására adott olyan „társadalmi” válaszoknak tekinthetők, amelyek erkölcsi felháborodást foglalnak magukban.⁴⁹ A botrány lényeges pontokon különbözik egy nemkívánatos magatartást követő egyszerű helytelenítéstől és az emberek politikához való természetes beállítódásától, amely ambivalensen viszonyul a korrupcióhoz: mert a) a korrupt magatartásra adott társadalmi reakció a botrány esetében szinte mindig intenzív felháborodás és düh, nem pusztán helytelenítés vagy cinikus beletörődés. b) A szóban forgó köztisztviselőnek politikusnak, bírónak, bürokratának) vagy közhivatalnak a korrupt magatartása rendszerint meglepetésként és sokként éri azt a társadalmi csoportot vagy magát a társadalmat, amely a devianciára reagál. (Olyasmi ez, amit nem feltételeztek a szóban forgó egyénről vagy közintézményről). c) A botrány általában olyan devianciára való társadalmi reakció, amelyet olyan politikai megbízatást betöltő személy vagy intézmény követ el, akibe vagy amibe az emberek „társadalmi bizalmat” fektettek. A személyes bizalom megsértése mindennapi élettény: a gyerek hazudhat a szüleinek, a szülők megcsalhatják egymást stb. Ha a személyes bizalommal való visszaélésnek ezeket az eseteit felfedik, akkor azoknak a reakciója, akik bizalmat fektettek a másikba, a bizalommal visszaélőbe, hasonló lesz a botrányhoz: a megcsalottak erkölcsi felháborodással, a meglepetés és elárultság érzésével fognak reagálni a dologra. A személyes bizalommal való visszaélésre adott reakciók a mindennapi életben azért hevesek és azért járnak botránnal, mert akit elárultak, azt emberi méltóságában sértették meg, az „identitását” kérdőjelezték meg vagy vették semmibe. A társadalmi intézmények szintjén a személyes bizalommal való visszaélést nem ítélik meg ilyen szigorúan. Ha pl. egy politikus visszaél egy másiknak a bizalmával, az nem hogy botrányt, de talán még helytelenítést sem vált ki, a „rászedettet” lehet, hogy egyszerűen baleknak tartják. Ennek magyarázata részben abban van, hogy a személyes bizalommal visszaélő egy másik személynek a bizalmával élt vissza, ami kettejük „ügye” és nem feltétlenül tartozik a harmadik félre, a nyilvánosságra egészen addig, míg a visszaélésnek nincsenek negatív társadalmi következményei

és/vagy költségei. Mindamellet a nyilvánosság alapvetően akkor és azon fog erkölcsileg felháborodni, ha a közösségi ügyekkel megbízottak azzal a társadalmi vagy intézményes bizalommal élnek vissza, amelyet a politikai közösség fektetett a szóban forgó köztisztviselői pozícióba vagy közhivatalba. A politikai intézményekbe és közfunkciókba vetett és fektetett bizalom azt jelenti, hogy az emberek úgy gondolják, hogy a parlament, a kormány, a bürokrácia, a bíróságok, a rendőrség stb. az alkotmányos és intézményes szabályoknak és a megbízatás erkölcsi intézménye elveinek megfelelően működik, és hogy a köztisztviselők ezeknek a szabályoknak és elveknek megfelelően járnak el. Ha ezek a politikai intézmények nem az alapjukat képező formális szabályrendszerek alapján működnek, és ha a köztisztviselők semmibe veszik az intézményes szabályokat, és a megbízatás erkölcsi elveit (a hatalmi viszony reciprocitás elvét) az nem pusztán azért vált ki közfelháborodást, mert megsértették a törvényt (a gyilkos és a rabló is ezt teszi), vagy mert meglop-ták a közvagyon, vagy mert visszaéltek a hatalommal, hanem mindenekelőtt azért, mert mindez együtt azt a képet sugallja, hogy a társadalmi-politikai berendezkedés „mint olyan” igazságtalan és korrupt, amelyben a törvénytelenység az úr. Az emberek mindezt a társadalmi-politikai berendezkedés egyfajta önmeghasonulásaként élik meg, mert azt tapasztalják, hogy itt maga a rendszer tér el vagy veszi semmibe saját normáit és identitását, ez pedig az emberek számára elfogadhatatlan, borzalmas és botrányos. A deviáns köztisztviselői vagy intézményes magatartás tehát akkor vezet botrányhoz, ha a korrupció a társadalom intézményes és erkölcsi rendjét fenyegeti, ha a káosz, az anarchia, a törvénytelenység és az igazságtalanság rémképét idézi fel a közösségben. Lakonikusan azt mondhatjuk, hogy empirikusan „csak” a botrányban lepleződik le és tárul fel a korrupció valódi természete, ami persze érthető, ha figyelembe vesszük rejtett természetét.

Maga a botrány egy többszereplős „játék”, közösségi cselekvés és dráma, amelyben – akárcsak a görög tragédiákban a kórusnak – a nyilvánosságnak is megvan a maga szerepe. Hasonlóan a színházhoz, a botrány is a maszkírozás és demaszkírozás, a látszat és valóság ellentéteiben mozog, a maszkírozástól halad a demaszkírozás, a látszattól a valóság felfedése felé. A látszat leleplezése annak a revelációját jelenti, hogy a megbízatás szerepét betöltő köztisztviselő vagy közintézmény nem az, aminek „fogalma szerint” (ideálisan) lennie kellene, amit eddig önmagáról állított és aminek eddig gondoltuk, hanem valami más, ennek pontosan az ellentettje. A korrupt magatartás felfedése és leleplezése ezért a köztisztviselő vagy közintézmény „státusának lefokozása” és a deviáns cselekvő valódi (korrupt) identitásának a napfényre hozatala. A köztisztviselő vagy a közhivatal, a bíró vagy a rendőrség stb. valódi (korrupt) identitásának a

megragadása azért státus-degradáció, mert a látszatteremtő, korrupt magatartás morálisan alacsonyabb rendű státus a nem-korruptnál – csakúgy mint a hazugság az igazmondásnál –, ezért nem méltó a közbizalomra. A botrány nemcsak azt az értékítéletet tükrözi, hogy a társadalmi megbízatást betöltő korrupt személy vagy intézmény érdemtelen a társadalom bizalmára, hanem azt is megmutatja, hogy „miért”. Pl. a rendőrségi korrupcióval kapcsolatos botrány nemcsak azt az értékítéletet tartalmazza, hogy a rendőrök és a rendőrség mint intézmény érdemtelen az emberek bizalmára, hanem azt a tényítéletet is, hogy a rendőrség valójában nem a törvény érvényre juttatása vagy kikényszerítése érdekében, hanem annak – partikuláris hasznot hozó – áthágása érdekében cselekszik, hogy nem a bűnt üldözi, hanem ő maga követ el bűnöket. Ehhez hasonlóan a bírakkal vagy a kormányhivatalokkal kapcsolatos korrupciós botrány is egy tény és egy értékítélet kettős tartópillérén nyugszik. A korrupt bíró azért méltatlan a társadalom bizalmára, mert tevékenysége nem az igazságos ítélet eltalálására irányul, ellenkezőleg, ő maga követ el igazságtalanságot, mert nem ugyanazt a mércét alkalmazza az azonos esetekre, vagy mert tudatosan és részrehajlóan tér el a retributív igazságosság elvétől, amely megköveteli a bűntett és a büntetés közötti megfelelő arányosságot. A kormányhivatalokkal kapcsolatos korrupciós botrányok pedig azt közvetítik, hogy a szóban forgó minisztérium és annak tisztviselői azért nem érdemesek az emberek bizalmára, mert a közjóra vagy közérdekre hivatkozva ennek pontosan az ellenkezőjét cselekszik, mert a közpénzeket klientúrák és/vagy a kormányzó pártok szavazat-maximálási törekvéseinek szolgálatába állítják.

A korrupciós botrány tehát egyfajta tapasztalás, és mint minden tapasztalás kettős értelemben negatív: kiderül, hogy a) a hatalom nem úgy működik, ahogyan korábban véltük, és ahogyan önmagáról állította, b) és az is megvilágosodik, hogy a hatalomgyakorlókban és a hatalomgyakorlásban nem bízunk, hanem – ahogy Jefferson figyelmeztetett – gyanakodnunk kellett volna. A botrányban kifejezésre jutó társadalmi bizalomvesztés egyben a szóban forgó köztisztviselő vagy közhivatal autoritásának a megkérdőjelezése is: lojalitás-megvonás és legitimációvesztés. A botrány világosan megmutatja, hogy az autoritás elismerése illetve a hatalom iránti lojalitás – amit Weber óta a legitimitás fogalmával jelölünk – alapvetően erkölcsi természetű viszony, amely a hatalom gyakorlói és az azzal nem rendelkezők közötti reciprok viszonyra épül. Azt is lehetne mondani, hogy „csak” a botrányban tárul fel a hatalom elismerésének – a legitimitásnak – mélyebb értelme és „erkölcsi” természete, az, hogy csak az a hatalom ismerhető el és méltó a társadalmi bizalomra, amely a kölcsönösségen alapszik, azaz mely az „emberekért van”.⁵⁰

A korrupciós botrányban az erkölcsileg helyes és a helytelen hatalomgyakorlás (a korrupció) kérdése gyakorlati kérdéssé és egyben közüggé is válik, amelynek megvitatásában a „nép” is szót kér.⁵¹ A botrány – amellet, hogy a helyes és helytelen hatalomgyakorlásról folytatott nyilvános vita – egyfajta rituális gyakorlat is, dráma, melynek cselekményét és végkifejletét a három főszereplő – a bűnös, a vádló és a közönség – közötti hatalmi erőviszonyok határozzák meg. A botrány tulajdonképpen a felelősségre vonás drámája, melyben a korrupt hatalomgyakorlónak „benyújtják élete számláját” (Lukács). A felelősségre vonás dialektikus folyamata bizonyítások, mentségek, vádak és ellenvádak diskurzusa, amely egyszerre több dologra irányul: a) a tények megállapítására (történt-e korrupció), b) az elkövetett vétség erkölcsi komolysággal való felruházására (a hatalom erkölcsi kiüresedésének megbélyegzésére) és c) a rituális hivatalfosztás révén való megtisztulásra – katarziszra –, a civil társadalom és a hatalom közötti kibillent rend helyreállítására: a hatalmi viszony reciprocitás elvének újbóli életbeléptetésére.

A társadalmaknak és politikai rendszereknek valószínűleg több okból is szükségük van, vagy szükségük kellene legyen a korrupciós botrányokra, azok erkölcsileg jótékony hatásaira. A botrány ugyanis nem merül ki a korruptnak talált köztisztviselők vagy közhivatalok rituális meghurcolásában és megbüntetésében: a botrányban nem az a fontos, hogy ez vagy az a köztisztviselő vagy közhivatal – amelyet véletlenszerűen tetten értek – korruptnak bizonyult, hanem az, hogy a hatalom és hatalomgyakorlás mint olyan bizonyult erkölcsileg gyengének. A botrány és a benne felszínre törő erkölcsi felháborodás figyelmeztetés – negatív visszacsatolás – a hatalom irányában, mely azt fejezi ki, hogy a hatalomgyakorlással erkölcsi értelemben valami nincs rendben, másrészt hathatós eszköz az állampolgárok kezében a korrupció elleni küzdelemben.

JEGYZETEK

¹ V. ö. Gombár Csaba, *A korrupció mint közrossz*. In: *Írások a korrupcióról*, Helikon-Korridor Budapest 1998.

² V. ö. Aurelius Augustinus, *Isten városáról*. Budapest 1942.

³ V. ö. Leonard Krieger, *Power and Responsibility: The Historical Assumptions*, In: *The Responsibility of Power*, ed. by Leonard Krieger and Frite Stern, Anchor Books Doubleday and Company, Inc. Garden City, New York 1969

⁴ V. ö. Robert A. Dahl, *A pluralista demokrácia dilemmái*, Osiris Kiadó, Budapest 1996.

⁵ V. ö. Plátón, *Az államférfi*, In: *Plátón összes művei*, Európa Könyvkiadó, Budapest 1984.

⁶ V. ö. Arisztotelész, *Politika*, Gondolat Kiadó, Budapest 1969.

⁷ I. m. 167.o.

- ⁸ V. ö. Niccolo Machiavelli, Firenze története és a Fejedelem c. műveit, In: Niccolo Machiavelli művei, Európa Könyvkiadó 1978. I. és II. kötet.
- ⁹ V. ö. Leo Strauss, What is Political Philosophy?, The University of Chicago Press, Chicago and London 1988.
- ¹⁰ Montesquieu, A rómaiak nagysága és hanyatlása, Magyar Helikon 1975, 120–121.o.
- ¹¹ V. ö. Jean-Jaques Rousseau, Politikai gazdaságtan, In: Értékezők és filozófiai levelek, Magyar Helikon 1978.
- ¹² V. ö. Hannah Arendt, A forradalom, Európa Könyvkiadó, Budapest 1991.
- ¹³ V. ö. Carl Friedrich, Corruption Concepts in Historical Perspective, In: Political Corruption, (eds.: Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, Victor T. LeVine), Transaction Publishers New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.) 1990.
- ¹⁴ V. ö. Alber Venn Dicey, A jog uralma, In: Joguralom és jogállam, Budapest, 1995.
- ¹⁵ V. ö. Joseph S. Nye, Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis, American Political Science Review, LXI, e June 1967, 417–27 o.
- ¹⁶ V. ö. Dawn Oliver, Regulating the Conduct of MPs. The British Experience of Combating Corruption, In: Political Corruption, ed. by Paul Heywood, B. Blackwell Publishers, Oxford 1997.
- ¹⁷ V. ö. John G. Peters and Susan Welch, Political Corruption in America: A Search for Definitions and a Theory, American Political Science Review, 78 Szeptember 1978, 974–984.o.
- ¹⁸ V. ö. Edmund Burke, Töprengések a francia forradalomról, Atlantisz (Medvetánc) 1990.
- ¹⁹ V. ö. Arnold J. Heidenheimer, Perspectives on the Perception of Corruption, In: Political Corruption (eds.: Arnold Heidenheimer, Michael Johnston, Victor T. LeVine), Transaction Publishers New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.) 1990
- ²⁰ V. ö. Bernard Gert, The Moral Rules, Harper Torchbooks Harper and Row, Publishers, New York, Evanston, San Francisco, London 1970.
- ²¹ V. ö. H. L. A. Hart, Are there Any Natural Rights?, Philosophical Review 64 April 1955.
- ²² V. ö. Heller Ágnes: Morálfilozófia. Cserépfalvi Könyvkiadó. Budapest, 1996.
- ²³ V. ö. Hegel: A szellem fenomenológiája. Akadémiai Kiadó, Budapest 1961.
- ²⁴ V. ö. Hankiss Elemér, A korrupció, In: Társadalmi csapdák, Magvető Kiadó, Budapest 1979.
- ²⁵ V. ö. Jean-Luis Rocca, La corruption, Alternatives économiques Syros, 1993 9 bis, rue Abel-Hovelacque 75013 Paris
- ²⁶ V. ö. Jacob van Klaveren, Die Historische Erscheinung der Korruption, in ihrem Zusammenhang mit der Staats- und Gesellschaftsstruktur betrachtet, Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 44:4 December 1957, 289–294.o.
- ²⁷ V. ö. Georg J. Stigler-Gary S.Becker, A törvények végrehajtása, kötelesség-szegés és a végrehajtó apparátus javadalmazása, In: George J.Stigler, Piac és állami szabályozás, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1989.
- ²⁸ V. ö. James C. Scott, Corruption, Machine Politics, and Social Change, American Political Science Review, 63:4 1969, 1142–59.o.
- ²⁹ Cristina Bicchieri and John Duffy, Corruption Cycles, In: Political Corruption, ed. by Paul Heywood, Blackwell Publishers, Oxford 1997.
- ³⁰ V. ö. Jean Cartier Bresson, Corruption Networks, Transaction Security and Illegal Social Exchange, In: Political Corruption, ed. by Paul Heywood, Blackwell Publishers, Oxford 1997
- ³¹ V. ö. Grahame Thompson, Jennifer Frances, Rosalind Levacic, Jeremy Mitchell (eds.): Market, Hierarchies and Networks, Introduction, SAGE Publications, London Thosand Oaks New Delhi 1998.

- ³² V. ö. Donatella Porta and Alberto Vannucci, *The 'Perverse Effects' of Political Corruption*, In: *Political Corruption*, ed. by Paul Heywood, Blackwell Publishers Oxford 1997.
- ³³ V. ö. Joseph S. Nye, *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*, In: *Political Corruption* (eds.: Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, Victor LeVine) Transaction Publishers New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.) 1990.
- ³⁴ V. ö. Samuel P. Huntington, *Modernization and Corruption, Political Order in Changing Societies*. New Haven.: Yale University Press, 1968, 59-71.o.
- ³⁵ V. ö. Victor LeVine, *Supportive Values of the Culture of Corruption in Ghana*, In: *Political Corruption* (eds.: Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, Victor LeVine), Transaction Publishers New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.) 1990.
- ³⁶ V. ö. James C. Scott, *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1972.
- ³⁷ V. ö. Gunnar Myrdal, *Korunk kihívása: a világszegénység*, Gondolta, Budapest 1974.
- ³⁸ V. ö. Robert K. Merton, *Bureaucratic Structure and Personality*, In: *The Dilemma of Organisational Society*, ed. by Hendrik M. Ruitenbeek, New York E.P. Dutton and CO., INC. 1963.
- ³⁹ V. ö. Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy*, New York: Academic Press, 1978, 9. fejezet.
- ⁴⁰ V. ö. Oliver Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism*, The Free Press A Division of Macmillan Inc. New York, Collier Macmillan Publishers London, 1985, 44-50. o.
- ⁴¹ V. ö. Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Harper and Row, New York 1967.
- ⁴² V. ö. David H. Bayley, *The Effects of Corruption in Developing Nation*, In: *Western Political Quarterly*, Vol. 19, No.4 (December 1966), 719-732. o.
- ⁴³ V. ö. Alasdair MacIntyre, *Az erény nyomában*, Osiris Kiadó. Budapest, 1999.
- ⁴⁴ V. ö. Michael Walzer, *Spheres of Justice*, Basic Books, A Division of Harper-Collins Publishers 1983.
- ⁴⁵ V. ö. Jeanne Becquart-Leclercq, *Paradoxes of Political Corruption: A French View*, In: *Political Corruption* (Eds.: Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, Victor LeVine), Transaction Publishers, New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.) 1990.
- ⁴⁶ V. ö. Jeanne Becquart-Leclercq, *Paradoxes of Political Corruption: A French View*, In: *Political Corruption* (eds.: Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, Victor LeVine), Transaction Publishers New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.) 1990.
- ⁴⁷ V. ö. Jean-Louis Rocca, *La corruption, Alternatives économiques*, Syros 1993, 9 bis, rue Abel-Hovelacque 75013 Paris.
- ⁴⁸ V. ö. John S. T. Quah, *Singapur's Experience in Curbing Corruption*, In: *Political Corruption* (eds.: Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, Victor LeVine) New Brunswick: Transaction Publishers, 1990.
- ⁴⁹ V. ö. Lawrence W. Sherman, *Scandal and Reform: Controlling Police Corruption*. Berkeley: University of California Press, 1978. 59-91. o.
- ⁵⁰ V. ö. Carl Friedrich, *Loyalty and Authority*, In: *The Dilemma of Organisational Society*, ed. by Hendrick M. Ruitenbeek, New York E.P. Dutton and Co., INC. 1963.
- ⁵¹ V. ö. Bruce E. Gronbeck, *The Rhetoric of Political Corruption: Sociolinguistic, Dialectical and Ceremonial Processes*, *Quarterly Journal of Speech*, 64:2, 1978, 155-72. o.

